

CAI  
TA 150  
-81D25



**Canadian Transport  
Commission**

**Commission canadienne  
des transports**

**Motor Vehicle  
Transport  
Committee**

**Comité des transports  
par véhicule  
à moteur**

# **DECISION In the Matter of the Inquiry Respecting Intercity Bus Service to the Disabled in Newfoundland**

**John Magee, Chairman**

**D.H. Jones, Q.C., Commissioner**

**J.F. Walter, Commissioner**

**Canada**



CANADIAN TRANSPORT COMMISSION

Motor Vehicle Transport Committee

Decision in the matter of  
the Inquiry respecting  
Intercity Bus Service  
to the Disabled in  
Newfoundland

John Magee, Chairman  
D.H. Jones, Q.C., Commissioner  
J.F. Walter, Commissioner



First printing, December 1981

Canadian Transport Commission,  
15 Eddy, 1530, Ottawa (Hull), K1A 0N9


©1981, Minister of Supply and Services Canada  
Catalogue Number TT22-35/1981  
ISBN 0-662-51706-7

Printed in Canada



TABLE OF CONTENTS

	<u>Page</u>
The Parliamentary Committee's Report: "Obstacles"	1
Recommendations of Parliamentary Committee	3
The Commission's Inquiry	5
The Commission's Jurisdiction	7
The Commission's Mandate	11
Relevant Characteristics of the Bus Industry	13
The Relevance of Costs	19
Salient Factors -- A Recapitulation	23
Views of Organizations of the Disabled	27
Fixed Route Advocacy -- But a Diversity of Disabilities	33
The "Suggestions for Examination"	37
A Program to Remove Obstacles	41
Inquiry Report and Decision: A Report to the Minister of Transport	45
Conclusion	49



Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761118495936>

THE PARLIAMENTARY COMMITTEE'S REPORT: "OBSTACLES"

In February 1981, the Third Report -- "Obstacles" -- of the Special Committee of the House of Commons on the Disabled and the Handicapped was tabled in Parliament. The Report bears witness to the thoroughness and intense conviction of the Committee. Its Members had learned of the obstacles facing disabled and handicapped persons not only at hearings in Ottawa but throughout Canada in communities in every province.

The purpose of the Third Report, as stated in its introduction, was "to identify the key obstacles faced by disabled persons in Canada, and to outline practical actions which will help to overcome these obstacles". Some of the recommendations in the Third Report involved transport modes and the Canadian Transport Commission. One in particular -- No. 86 -- concerned intercity bus transportation, not only, specifically, CN's Roadcruiser bus system in Newfoundland, but "other intercity buses, travelling major routes across Canada, which fall under direct federal jurisdiction".

The Canadian Transport Commission, in August, 1980, had formed a Special Advisory Panel on Transportation of the Disabled, under the Chairmanship of Mr. Yves Dubé, the Commission's Vice President (Research). That Committee, after consideration of the "Obstacles" report, came to the Commission's Motor Vehicle Transport Committee and suggested that to the extent that the Motor Vehicle Committee was empowered under the law it should deal with the Parliamentary Committee's bus recommendations as a regulatory matter. The Motor Vehicle Transport Committee has done so. This Decision, and the Inquiry Report which accompanies it, form the initial part of an on-going response by the Commission's Motor Vehicle Transport Committee to the need for improved transportation for the disabled on intercity buses regulated by the Commission.

While the program we see as an appropriate starting point does not correspond precisely to the one recommended by the Parliamentary Committee, it will, if adopted, enhance the usefulness of Roadcruiser to disabled travellers and will accommodate in numbers, and in variety of disabilities, many persons who cannot travel on the intercity buses to-day.

"...Practical actions which will help overcome these obstacles" -- that is what the Parliamentary Committee sought for the disabled. That is the underlying theme of all of our thinking, and of our approach, to the matter at hand.





RECOMMENDATIONS OF PARLIAMENTARY COMMITTEE

The Parliamentary Committee recommended:

"That the Federal Government request the Canadian Transport Commission to require the Roadcruiser bus service in Newfoundland to provide a mechanical facility or service for lifting people in wheelchairs on and off the vehicle."

Under a side heading "Country-wide", the Parliamentary Committee made it clear that it was not limiting its recommendation to Roadcruiser alone:

"These recommendations which apply specifically to the Roadcruiser buses in Newfoundland should also be applied to other intercity buses, travelling major routes across Canada, which fall under direct federal jurisdiction."

In the following comment, the Parliamentary Committee added important details as to the character of the improved service it envisaged:

"Disabled persons using the Roadcruiser should not be required to use an attendant, or to present a travel card that certifies that they are able to travel on their own. Terminals on route should be made accessible, so that the toilets on the buses are not required to be accessible."

The Committee also concluded that "Communication facilities should be established in the terminals for the benefit of hearing and visually impaired persons".

The Parliamentary Committee, while seeking improvements, did not contend that the intercity bus industry had done nothing. On the contrary, following its Recommendation No. 87 -- seeking exemption from the federal sales tax of the purchase of accessible intercity buses -- the Parliamentary Committee, under the side heading "Well Disposed", had this to say:

"The intercity bus industry has long recognized the need of the disabled traveller. For many years, it has allowed a disabled person who requires an attendant to travel on the basis of a 'two for one' tariff. Also, many of the main bus terminals constructed during the past decade were planned with the needs of disabled persons in mind."

The Parliamentary Committee noted, however, that "All the buses presently in use are not accessible" although "accessible buses are now being designed and produced for use in the United States".

While conceding that the bus industry had shown consideration for the disabled, the Parliamentary Committee saw the need to try something more effective -- and then to build from there:

"Disabled persons are not asking for all intercity buses to be accessible. What is being proposed is that certain key intercity routes be available to the disabled traveller. In time, in the light of more experience, more routes could be made available."

"A first step in this direction would be for intercity bus carriers to purchase a few accessible buses. In order to encourage this initiative, the Committee believes that the additional cost for an accessible bus could be substantially offset by exempting the bus company from paying Federal sales tax whenever an accessible bus is purchased. In addition the Provinces should be encouraged to provide exemptions from provincial sales tax."

THE COMMISSION'S INQUIRY

The Motor Vehicle Transport Committee, after consideration of the Parliamentary Committee's recommendations, concluded:

- (a) that more should be done in the provision of intercity bus transport for the disabled, as the Parliamentary Committee desired;
- (b) that, accepting in principle the Parliamentary Committee's recommendations, it might be difficult, if not impossible, to put such recommendations into effect exactly as set out in the Committee's Report; and
- (c) that we ought to obtain as quickly as possible all the facts required in order to determine what "practical actions" -- in line with the Parliamentary Committee's Report -- should be taken on behalf of disabled bus passengers.

That called for an Inquiry in Newfoundland. It must be business-like, yet informal. It must be free of adversarial confrontation. It must take the Canadian Transport Commission to the disabled, to the organizations of the disabled -- and, more than that, into the homes of the disabled, where possible.

It must be an Inquiry capable of flexible and prompt discharge of the mandate conveyed in its terms of reference.

The two Inquiry officers appointed by the President, Honourable E.J. Benson -- Miss Marion Fleming, a senior advisor on the Commission's Research staff, and Miss Deana Silverstone, a lawyer on the Commission's Legal staff, both of them advisors to the Special Panel -- brought a combination of talents and experience to the fact-finding mission. We feel that a job that required sensitivity, good judgement and complete dedication has been well done. We are pleased that, with the recommendations of the Inquiry officers before us, we do not find it necessary to go outside their Report to select the program of "practical

actions" called for in the circumstances. We stress that a full understanding of our Decision requires careful study of the Inquiry Report -- the two complement each other and, in the Decision, we have made a determined attempt to avoid repetition.

The Parliamentary Committee's recommendations, and their conclusions pertaining to the recommendations, raised important questions of jurisdiction and regulatory responsibility and of the approach required of us in coming to grips, in a proper way, with what the Committee said should be done. Then, too, there has been the financial problem uniquely that of Roadcruiser among Canada's intercity bus companies. Also to be taken into account are certain characteristics of the bus industry which achieve a hold-down of overhead costs highly beneficial to all bus passengers but which strongly mitigate against full accessibility for the disabled on fixed schedule intercity buses (as contrasted with specially designed buses carrying able-bodied and disabled passengers).

These matters must be clarified in order to determine what ought to be done, how to go about doing it, who is empowered to give the orders, and how much of the intercity bus industry -- in terms of "direct federal jurisdiction" -- is involved.



THE COMMISSION'S JURISDICTION

The Decision of the Judicial Committee of the Privy Council in respect of the Winner case defines the constitutional jurisdiction over main line bus companies in Canada.

Israel Winner, doing business as Mackenzie Coach Lines, operated extra-provincially and was licensed to pass through the Province of New Brunswick. He was ordered by the New Brunswick Motor Carrier Board not to pick up or discharge passengers when passing through the province. The legality of that order, made under the Motor Carrier Act of the Province, turned on the meaning of Section 92(10)(a) of the British North America Act:

"S. 92. In each Province the Legislature may exclusively make Laws in relation to Matters coming within the Classes of Subject next herein-after enumerated; that is to say,

...

(10)(a) Local Works and Undertakings other than such as are of the following Classes:-

(a) Lines of Steam or other Ships, Railways, Canals, Telegraphs, and other Works and Undertakings connecting the Province with any other or others of the Provinces, or extending beyond the Limits of the Province."

The Motor Carrier Board's order was appealed to the Supreme Court of New Brunswick which upheld the Board. In the further appeal proceedings stemming from this Decision, the issue of constitutional jurisdiction over the highway transport industry in Canada was to be settled. First came the Decision of the Supreme Court of Canada in October, 1949, and then the Decision of the Judicial Committee in February, 1954.

The Supreme Court of Canada divided the jurisdiction between (a) purely extra-provincial operations of the undertaking and (b) the intraprovincial operations which could be shed without emasculating the cross-border undertaking. According to the Supreme Court, the jurisdiction in (a) was federal, (b) provincial.

A number of provinces appealed to the Judicial Committee of the Privy Council, seeking adjudication of the issue in the hope of restoring the status quo. (Most provinces, through their provincial transport boards, and amid a federal statutory vacuum, had been regulating 'for hire' extra-provincial truck and bus transportation under provincial statutes since the early 1930's.) The Attorney General of Canada and the two transcontinental railways cross-appealed, seeking -- in favour of full federal jurisdiction -- removal of the constitutional split defined by the Supreme Court.

The Decision of the Judicial Committee of the Privy Council set the seal on that issue. The Supreme Court's "compromise", as the Judicial Committee termed it, could not stand because the undertaking was "one and indivisible". Being extra-provincial, the whole of the undertaking -- "intra" as well as "extra" -- fell within the exclusive jurisdiction of the Parliament of Canada.

Several months later, in July, 1954, Royal Assent was given to the Motor Vehicle Transport Act -- the first federal statute setting in motion of a form of regulation of Canada's bus and trucking industries.

Statistically, it is enlightening to see what all this means in the context of the Parliamentary Committee's recommendations and this Decision of the Motor Vehicle Transport Committee. What it means is that there is involvement, in terms of direct federal jurisdiction, of 65% of the intercity bus companies in Canada. But this 65% of the industry -- 23 mainline bus companies in number -- accounts for 92.6% of fare-paying passengers and 94% of the industry's gross revenues (just as CN and CP Rail, out of some 30 railways under federal jurisdiction, account for approximately 90% of their industry's gross revenues).

Suffice it to say that in scope, size and patronage by the public, intercity mainline bus companies under direct federal jurisdiction comprise the bulk of the industry.

With the sole exception of Roadcruiser, the Commission regulates no federal road transport undertakings in either the bus or trucking industries. Although the powers to regulate such undertakings are contained in Part III of the National Transportation Act, only

Roadcruiser -- no other bus companies under federal jurisdiction -- actually falls, at the present time, within the ambit of the Commission's regulatory powers. The Commission, of its own motion, cannot add other federal road transport undertakings to its regulatory "clientele".

The explanation for this is that there is another federal law under which all other bus companies and trucking companies are regulated by the various provincial transport boards (acting, in this capacity, as federal regulatory agencies). That law, already referred to, is the Motor Vehicle Transport Act, passed by Parliament in 1954. In effect, it directs the provincial boards (in Newfoundland, the Board of Commissioners of Public Utilities) to use their own provincial motor transport laws as a basis for extra-provincial licensing:

"The provincial transport board in each province may in its discretion issue a licence to a person to operate an extra-provincial undertaking into or through the province upon the like terms and conditions and in the like manner as if the extra-provincial undertaking operated in the province were a local undertaking."

(Motor Vehicle Transport Act,  
Section 3, Subsection (2).)

Likewise, in regard to tariffs:

"Where in any province tariffs and tolls to be charged by a local carrier for local transport are determined or regulated by the provincial transport board, the tariffs and tolls to be charged by a federal carrier for extra-provincial transport in that province may in the discretion of the provincial transport board be determined and regulated by the provincial transport board in the like manner and subject to the like terms and conditions as if the extra-provincial transport in that province were local transport."

(Motor Vehicle Transport  
Act, Section 4.)

Prior to July 16, 1976, the Canadian Transport Commission regulated no motor vehicle transport undertaking. Roadcruiser came into our regulatory orbit because the Governor in Council on that date passed Order in Council PC 1976-1832 removing Roadcruiser from control of the Newfoundland Board of Commissioners of Public Utilities and thereby activating simultaneously the regulatory powers, conveyed in Part III, comprising Sections 36 to 42 of the National Transportation Act. The authority for this action by the Governor in Council is contained in Section 5 of the Motor Vehicle Transport Act:

"The Governor in Council may exempt any person or the whole or any part of an extra-provincial undertaking or any extra-provincial transport from all or any of the provisions of this Act."

Complementing Section 5 of the Motor Vehicle Transport Act is Section 36 of the National Transportation Act:

"While the Motor Vehicle Transport Act is in force and notwithstanding section 4 of this Act, this Part applies only to such motor vehicle undertaking or such part thereof as is exempted from the provisions of the Motor Vehicle Transport Act under section 5 thereof; and in this Part the expression "motor vehicle undertaking to which this Part applies" means, in relation to a part of a motor vehicle undertaking so exempted from the provisions of that Act, the part thereof so exempted."



THE COMMISSION'S MANDATE

The National Transportation Act, in Section 3, declares as "essential" for the growth and well-being of Canada "an economic, efficient and adequate transportation system making the best use of all available modes of transportation at the lowest total cost".

"It is hereby declared...", says Parliament, that this is the transportation system that shall evolve. In affirming its position by way of a specific, solemn declaration, Parliament thus enjoined the Canadian Transport Commission as to the terms on which it -- the Commission -- will project the development of Canada's transportation system while carrying out the regulatory responsibilities imposed by the Act and by a number of other statutes.

In Section 42(c) of the National Transportation Act, Parliament confers a discretion upon the Commission as to a direction it may take in pursuit of the mandate conferred in Section 3:

"The Commission may make regulations...

- (c) respecting the safety, protection, comfort and convenience of the persons availing themselves of the services of a motor vehicle undertaking."

Continuity of service in the transport of a disabled person by more than one mode is one of the situations that seems to have been foreseen by Parliament in Section 21 of the National Transportation Act:

"It is the duty of the Commission to perform the functions vested in the Commission by this Act, the Railway Act, the Aeronautics Act and the Transport Act with the object of coordinating and harmonizing the operations of all carriers engaged in transport by railways, water, aircraft, extra-provincial motor vehicle transport and commodity

pipelines; and the Commission shall give to this Act, the Railway Act, the Aeronautics Act and the Transport Act such fair interpretation as will best attain that object."

It must be remembered, however, that this "co-ordinating and harmonizing" function of the Commission exists in truncated form -- very severely so -- in view of the fact that the Commission, in the motor vehicle transport field, has regulatory power over only one federal undertaking. Roadcruiser is the only motor vehicle undertaking whose operations the Commission can co-ordinate and harmonize with operations of the other modes. Only in respect of Roadcruiser is Part III of the National Transportation Act in force.

This, then, in the International Year of the Disabled, is the mandate conferred upon the Commission in responding to the needs of disabled users of a bus service under the Commission's control.

RELEVANT CHARACTERISTICS OF THE BUS INDUSTRY

In view of the Canada-wide ramifications of the Parliamentary Committee's recommendations, we think that it will be useful to examine several of the intercity bus industry's fundamental characteristics -- all of them impinging, in some way, on the question of how best to expand the scope of bus service so as to meet more meaningfully the needs of the disabled. The importance of that examination has been enhanced, since our Inquiry Report was completed, by the decision of the Governor in Council to cut back passenger train service on 20% of the routes served by VIA Rail. From that decision one inevitably infers that the Governor in Council was confident that alternate modes could take up the slack. One of those alternate modes is the intercity bus industry.

The provision of intercity bus service throughout Canada, generally at reasonable fares, far below those of the air mode and often below the fares of the rail mode, has been founded on a different technology. It is a mode that does not share with rail the advantage of mass transportation -- the latter with its marshalling of numerous passenger-carrying units behind one source of motive power with engineer-driver and attendant crew. Each bus unit, not being a part of a tracked system, must be self-powered with its own driver. And yet, for all of this, the bus has its own unique advantage over rail. It can go anywhere on streets and highways. Thus, by its very nature, the bus is far more flexible than rail and its operations can be sustained in intercity service with far less overhead in terms of fixed installations, separate signalling and so on.

The bus provided by the several makers for scheduled intercity service, while a fairly standard piece of equipment, can be supplemented by buses of other dimensions and seat configurations. Such variety is usually predominant in the modern urban transit systems, the "mix" of vehicles accommodating heavy and light density traffic on the various routes served.

The separation entirely of charter and scheduled intercity bus service by intercity bus companies is necessitated by the quite different markets to be served. The two cannot be mixed if intercity service is to be dispensed in the steady, reliable fashion expected of it by bus travellers. Charter and tour buses of the intercity companies range far and wide. Practically all cross provincial or international boundaries. Thus, on the strength of the Privy Council

Decision on Winner, even if all of the intercity service is intra-provincial, the charter work, taking the buses across the provincial border, produces an undertaking -- "one and indivisible" -- of federal jurisdiction.

Without giving offence to Canada's bus entrepreneurs -- both private and public -- it is probably safe to say that their industry makes no claim that regular intercity service at the standard fares is a deluxe service in the sense of chair car (or club gallery car) service on VIA Rail passenger trains. However, there are now, on certain intercity routes in Canada, deluxe service buses which, for a surcharge on regular fares, provide "first class" service comparable to rail and air. The coaches are more luxurious, seats are wider and more comfortable (so that there are fewer of them), coffee and snacks are available and, on some runs, there is a stewardess on duty. Such coaches operate on express runs from one major city to another. The standard intercity bus, transporting passengers at the standard fares, continues as the mainstay of scheduled bus service in Canada.

Another characteristic impinging on the type of improved service to be provided for the disabled is the method adopted by the intercity bus industry to cope with peak traffic demands. These occur at the holiday season -- Christmas and at the New Year -- Easter, Thanksgiving, Labour Day and sometimes at ordinary weekends. Rather than shoulder the crushing additional expense of maintaining a total standby fleet -- which expense inevitably would be passed along at the fare box to users -- the intercity bus industry handles peak overloads by calling in the buses of smaller operators close by. Generally, these are operators serving feeder routes into the major cities. Many of these smaller operators have equipped themselves with well-maintained second-hand buses, still with considerable useful life, but sold off by the large operators in favour of the latest models. At precisely these peak periods, railways and airlines are strained to the utmost to cope with their own traffic demands. On the bus side, the industry's ability to "lift" its share of peak loads has served remarkably well.

The greatest test of all was undoubtedly Expo in 1967 when prodigies of transport were accomplished, again by all modes. As for the bus mode, no more extraordinary sight has been seen before or since than the almost endless cavalcades, day after day, in the summer of '67, travelling eastward to Montreal on Highway 401. City buses, rural buses, school buses en masse, were marshalled with the intercity units in the biggest "lift" of all -- and nobody was left at home.

The system for peak traffic is not a system that lends itself easily to transport of the disabled at all times on fixed intercity schedules. The small operator with two or three buses, one or more integrated in the peak operation, would have the utmost difficulty



in financing an extensive refit -- the more so in cutting accommodation by six seats in the case of two wheelchair tie downs in a bus that, by the time it picks up the last of its city-bound passengers in the morning, may be full to capacity and may include standees. That bus is, of course, capable of accommodating passengers with certain disabilities -- as, indeed, such passengers are now accommodated -- without any change in the bus and a helping hand when boarding. But, the broader service that we envisage and to which this Decision is addressed, poses a difficulty as to the most feasible and useful way of providing it.

The modern highway bus in interurban service on the North American Continent (including Roadcruiser) has a floor that sits high off the ground because the bus itself is a dual purpose vehicle. It carries not only passengers but, in what our Inquiry officers refer to as the 'baggage compartment', it carries not only baggage -- free -- but bus parcel express for revenue.

Bus parcel express has grown from the few parcels that used to be carried overhead in the luggage rack inside the bus. The service to-day, provided from terminals and projected in the underbelly of the intercity bus, simply means that on the next trip out a parcel brought to the terminal by the sender will be transported to destination, there to be picked up by the receiver. Despite the fact that pick-up and delivery is not provided by the carrier -- another aid to the confinement of overhead -- the advantage of speedy service has resulted in a growing clientele for bus parcel express. To-day, some 16% of the gross revenues of Canada's intercity bus industry is garnered from bus parcel express alone.

This significant contribution to operating costs means that intercity bus passengers do not have to absorb the full cost of operation in fares they pay. While most, indeed, practically all, of North America's bus companies, on the basis of this dual intercity service -- passengers and parcel express -- have been operating at a profit, Newfoundland's Roadcruiser bus system, as will be seen, has not. The significance of bus parcel express as a contributor to revenue is thus greater for Roadcruiser than for other intercity bus companies.

Roadcruiser's bus parcel express service accounts for 9% of its gross revenues. Although not unmindful of differing traffic characteristics in Newfoundland (unlike practically all other bus companies, Roadcruiser has only one large city among the communities it serves) the Motor Vehicle Transport Committee has urged management to attempt to increase bus parcel express patronage in order to make this a more effective hold-down on bus fares.

A major difference in the railway and the bus industry's approach and practice to the matter of stations along the line has to be recognized and understood. It has been a characteristic of the bus industry from the very earliest days to make arrangements locally in regard to station stops. The arrangements in that regard in Canada and, indeed, throughout the North American Continent, have generally boiled down to (1) terminal facilities owned by the bus companies (or shared with a locally headquartered bus company) at the most important traffic points along the route and (2) intermediate stops comprised of facilities owned by local agents -- the corner store on the highway, a wayside restaurant, a gasoline station or garage, or the local hotel at villages or towns along the way. These agents of the bus company normally sell tickets; in the case of the many other bus stops that dot the highways, and consisting simply of a pole and sign, tickets are purchased upon boarding the bus.

Of course, no policy of this kind is written in stone -- the less so if one conceives of this as an issue in which bus companies across the North American Continent themselves established their manned intermediate station stops under non-company agents and regulators across the Continent simply went along with it. Actually, in historical fact, these stopping arrangements have their genesis in the burgeoning interurban bus industry of a far distant past -- going back, in many cases, to the early 1920's. They were thus arrangements that ante-dated the coming of regulation which locally and cross-border, was imposed by the various jurisdictions, at various intervals, in the late 1930's.

It is quite apparent that with arrangements of this kind in place at hundreds of station stops on intercity bus routes, bus lines under direct federal jurisdiction in Canada -- effectively almost the entire intercity bus capacity -- could not possibly provide a service for the disabled at a majority of intermediate stops from fixed-route buses. It is to be borne in mind that a lift alone, up or down from the floor of the bus, is often a quite inadequate answer to the requirements of a disabled person in a wheelchair, put off a scheduled bus at a roadside stop -- particularly so, having regard for the type of facilities, or total lack of them, variously, at the different kinds of intermediate stops described. Add to that the further, and quite dire, complication, of a "meet" with the bus that failed to come off, because the person picking up the disabled passenger -- be it spouse, relation, friend or taxi-driver -- was unable, or failed, to get there at the appointed time.

In reaching a determination as to the most desirable means of making intercity bus travel substantially more accessible and useful to disabled travelers, the fact has to be faced that the local bus stops along the route represent a pattern that cannot be disrupted by

regulatory fiat, even if Part III of the National Transportation Act contained the enabling powers. That question of law does not have to be ruled upon because of the far-reaching and adverse consequences, at the fare box, of putting in place, at every station stop, the necessary arrangements to take care of disabled passengers leaving a fixed-route bus. The arrangements pertaining to local agents of intercity bus companies, and the company's ability to put in place myriads of sign-on-the-pole-stops (somewhat akin to flag-stops on the railways) are entrenched characteristics of the bus industry and a powerful influence in enabling the provision of service at the lowest total cost -- a stated objective of the national transportation policy (Section 3, National Transportation Act). The agency representative obviates staff and facilities supplied by the bus company itself. The stops with no staff and no facilities at all are those whose traffic volume could not support provision of them. This traditional hold-down on costs has worked well within the bus industry -- always keeping in mind that overhead costs held down in this way translate into a hold-down of fares paid by the travelling public, thus enabling the provision of service at the lowest total cost.

This fundamental characteristic of the make-up of stops along the intercity bus routes must inevitably influence the choices available as to a type of intercity bus service accommodating readily, and in larger numbers than in the past, disabled passengers.

In respect of all the terminals and stopping points that feed passenger traffic into the Roadcruiser bus system there is one lone facility owned by Roadcruiser itself -- the former station in St. John's that used to serve CN passenger trains and now is the departure and arrival point for Roadcruiser bus passengers.





THE RELEVANCE OF COSTS

We refer to what is said by the Inquiry Officers at page 14 of the Report which is the subject of this Decision:

"4. The issue of costs was seen as irrelevant by the groups (of the disabled) in question. Since the issue involved a civil right, the only barrier ought to be technological. In the particular case at issue, if the technology existed to adapt the intercity bus with a lift, it should be done regardless of costs."

The Commission is possessed of no jurisdiction that enables it to initiate a new regulatory policy -- even for the disabled -- that would exclude consideration of cost.

The impact of the cost of anything imposed on a mode of transport must be considered by the Commission.

This very point of the relevance of economic realities in the Commission's assessment of measures it may order a carrier to take was aired in the cross-examination of one of the Commission's witnesses at the Mississauga Railway Accident Inquiry. It is to be borne in mind that at this inquiry, conducted by Mr. Justice Samuel G.M. Grange of the Supreme Court of Ontario, the issue was public safety -- public safety in terms of measures ensuring safe operation of railway dangerous commodity trains. In his Report, tabled in Parliament on January 19, 1981, Mr. Justice Grange reviewed the law governing the Canadian Transport Commission as set out in both the National Transportation Act and the Railway Act. He concluded, in respect of the Commission and its Railway Transport Committee:

"The jurisdiction of the Commission and its committee in the government supervision and investigation of the railways is almost limitless."

(Report p. 108)

But Mr. Justice Grange also concluded:

"I think the first thing we should notice is that while the CTC has the power (and the duty) to guard the public's safety, it is also under an obligation to consider the economic realities of the situation and the competitive positions of the railways vis-à-vis other modes of transport. I am not at all sure that my concern extends beyond safety but I mention the conflicting concerns of the CTC so that it will be understood that when I describe their activities (or lack of activities) in certain areas, I understand their problem, or if you will, their dilemma."

(Report pp. 111-112)

Of course, considerations of the economics of new rail safety programs did not prevent the Commission's Railway Transport Committee from laying down new safety programs in its "Show Cause" Decision of September 30, 1981, notwithstanding the fact, as is clear from the Decision, that the economic realities were -- as they must be -- considered.

And so it must be, too, as we decide what should be done in order to provide the disabled persons of Newfoundland with a service by Roadcruiser that will reflect the criteria in Section 42(c) of the National Transportation Act -- "the safety, protection, comfort and convenience of the persons availing themselves of the services of a motor vehicle undertaking".

In looking at this question of cost and, in general, the economic realities of how to go about our task meaningfully, we have to face several factual situations, some of which we have already referred to and which, no doubt, are of great concern to Parliamentarians as, indeed, they are to the Commission. One of these is the financial problem that we inherited with the Roadcruiser when that undertaking, by Order in Council P.C. 1976-1832, was switched from Newfoundland Board of Public Utilities control to Canadian Transport Commission control on July 16, 1976.

The financial history of the Roadcruiser is that it has been in a loss position since its first year of operation. That year was 1968, when Roadcruiser was established as a surface public transport

system in Newfoundland mainly in substitution for trans-island trains Nos. 101 and 102, popularly known as "The Bullet". Singling out the losses, actual and projected, here is the picture:

1977	\$757,000
1978	803,000
1979	797,000
1980	621,000
1981	592,000 *
1982	902,000 **

\*Projected (8 months actual)

\*\*Projected 1982

At the present time, there is before the Motor Vehicle Transport Committee the matter of a fare increase of 9 per cent (Roadcruiser tariff 4-7) which is based on loss projections, as noted, for 1981 and 1982. This fare increase is opposed by the Government of Newfoundland and by the Newfoundland and Labrador Federation of Municipalities. CN's loss figures are contested by the Government and the Federation. The Motor Vehicle Transport Committee has set the matter down for hearing in St. John's commencing on February 22, 1981. Thus the current and expected profit and loss situation of Roadcruiser will be tested before the Commission in open court with all submissions and evidence subject to cross-examination under oath.

The National Transportation Act does not promote the operation of transport undertakings at a loss. Specifically, in regard to motor vehicle transport, Section 40, Subsection 3(a), gives the Motor Vehicle Transport Committee power to disallow any tariff of a bus or truck undertaking if the Committee finds that the tariff "is not compensatory and not in the public interest".

No federal subsidy, such as that paid on the operating losses of "The Bullet" trans-island train, has been made available to defray or cover past losses of the Roadcruiser service. That being so, it is apparent that the management is attempting to recover such losses -- to the extent possible - at the fare box.



SALIENT FACTORS -- A RECAPITULATION

It has been necessary, in our view, to set out in some detail each of the factual situations that must claim our attention -- and, indeed, the attention of all concerned -- in arriving at a Decision as to improved intercity bus service for the disabled. It will be noted that without, as yet, dealing directly with the Inquiry Report, but having regard for the Parliamentary Committee's Report, we have had to cover much ground. There are a number of salient factors that obviously impinge upon the design of a new and improved service. Each of these is part of the background against which an improved methodology for integrating transport of the disabled within the intercity bus network must be weighed and decided.

Apart from the merits of the issue as presented in the Inquiry Report, one must question whether there are circumstances that inescapably constrain us in deciding how to deal with what is before us. We think that there are -- always bearing in mind, however, that the bus, inherently flexible, and capable of transformation to fit a given program, provides the Motor Vehicle Transport Committee with the several options recommended in the Inquiry Report. These options can be made to serve our overall objective of improved transport for the disabled. This is so even if a particular course of action -- one which we might prefer -- turns out to be blocked by circumstances that determine the viability of the intercity bus industry.

Thus, before going directly to the matter of the Inquiry Report itself, it is necessary at this point to take stock. In summary, the major considerations, applying specifically to Roadcruiser and generally to the intercity bus industry, are as follows:

- The potential impact on the intercity bus industry of the Parliamentary Committee's recommendations is nationwide -- 92.6% of the fare-paying passengers and 94% of the intercity industry's revenues are accounted for by bus companies under federal jurisdiction.



- Federal regulatory responsibility is split between the Canadian Transport Commission (Roadcruiser) and the provincial transport boards (all other bus companies under federal jurisdiction).
- Maintenance requirements and the need for flexibility in vehicle assignment postulate far more buses actually equipped with lifts than just "a few accessible buses" in each fleet. The problem is compounded by buses not so equipped and not owned by main-line companies, called in at peak overload periods.
- The split in bus revenues that began with a few parcels in the rack overhead has burgeoned in Canada into 16% of gross revenues annually on account of bus parcel express -- 9% in Newfoundland -- so that loss of cargo space underneath the floor means a loss of BPX revenue and, in consequence, greater cost pressures on fares.
- Roadcruiser's ownership of only one terminal facility on its routes, while the extreme minimum, exemplifies generally the approach of intercity bus companies to the matter of station stops, with the result that few "on route" terminal facilities are owned by bus companies and, often, a designated stop is indicated by a sign on a pole. Accessible facilities at stops would not be available on a scale rendering unnecessary the use by the disabled of toilets on the buses. Wheelchair tie-downs and loss of seat capacity (six seats per two tie-downs according to the Inquiry Report) would thus be unavoidable in any lift-equipped fixed-route bus capable of accommodating more disabled persons than is possible today.

- The cost of an imposed service must be considered by the Commission — a particular problem with Roadcruiser being its consistent loss position in the past (there being no ruling on 1981 or 1982 losses, pending the Committee's fare hearing in February, 1982).

From our recital of these mitigating factors, it may be inferred that little enough has been done for the disabled on Roadcruiser buses and that it seems that little more can be expected. Actually, Roadcruiser leads the North American intercity bus industry with its policy of manual lifting for the disabled — to the best of our knowledge, a policy unique in the industry. In principle, that policy is very nearly in accord with the Parliamentary Committee's recommendation of "a mechanical facility or service for lifting people in wheelchairs on and off the vehicle". We would have to acknowledge that such a policy, if instituted by other intercity bus companies under federal jurisdiction would come very close to meeting the Parliamentary Committee's objective.



VIEWS OF ORGANIZATIONS OF THE DISABLED

We have studied with great care the views put to our Inquiry officers by COD (Consumer Organization of the Disabled of Newfoundland and Labrador), the HUB, CPA (Canadian Paraplegic Association), and another organization respecting the disabled known as the Group of Seven, and the Social Services Department of Newfoundland. We have given particular attention to what we perceive -- from the comments made -- as the burning issue as to the means of expanding and rendering more accessible to the disabled an improved public transport service in Newfoundland under the aegis of Roadcruiser.

From the summation of views reported to us by the Inquiry officers we learn that the organized groups of the disabled advocate lift-equipped fixed route buses -- that is, the MC-9 highway buses operating on scheduled, timetable runs -- as the answer to the interurban transport needs of Newfoundland's disabled. They admitted that if disabled persons were to respond individually -- personally -- to a question seeking their preference, the option chosen would be a parallel service to Roadcruiser -- in effect, a parallel service that would contain some specific features that the non-disabled passengers did not require. The numbers of disabled an improved service would attract was seen by the organized groups as irrelevant. That is, if substantially larger numbers of the disabled would use a service with specific features attuned to their needs, rather than the smaller numbers able to use fixed route lift-equipped buses, that consideration was to be ignored by the Commission in reaching its conclusions.

In fact, it was put to the Inquiry officers that requiring disabled persons to use a fixed-route service -- integrating them with users of the buses who were not disabled -- was a desirable therapeutic measure. The Social Services representative stated at the Inquiry's Clarendville meeting "that handicapped people who were kept separate were kept handicapped" -- again, to quote the Inquiry Report.

The overall approach to the question found its ultimate expression in the suggestion at the Inquiry meeting in St. John's that a questionnaire prepared by the Inquiry officers was unfair. Why was it unfair? It presented the option of a parallel or special service, "to quote the Inquiry officers, "and that a disabled person answering such questionnaire, given the choice between such service and the Roadcruiser, would pick the special service".

The Inquiry officers' response was to delete the offending questions about parallel or special service and distribute new questionnaires without them. While we do not criticize their judgement, at the time and in the circumstances, in deciding that this was desirable, they certainly were not required, under their mandate, to make any such deletion. As to their mandate there could be no question. It included -- in addition to examining the suitability of making structural changes and modifications to the existing fixed-route buses -- an examination of

"the suitability of the use of other types of transportation services providing such access, such as the use of feeder services, parallel transportation services and combinations of the above as substitutes for, or integrated with, the regular Roadcruiser bus service."

The Inquiry officers were clearly required -- because they were so directed by the Commission -- to consider both the use of fixed route buses and, as well, other buses with features needed in the Roadcruiser system to meet adequately the requirements of disabled passengers.

There was no bias in the design of these terms of reference. Our responsibility in pursuing the goal of "an adequate... transportation system" is to be armed with adequate knowledge. To be armed with adequate knowledge is what Parliament and the people of Canada expect of the Canadian Transport Commission. The many statutes that the Commission is asked to administer are replete with provisions to facilitate the gathering of relevant facts as a basis of regulatory policy.

But -- as we might remind those who thought our Inquiry officers were unfair in looking at services other than fixed route -- there are also the practicalities of persuasion and implementation at federal level. If the Commission is seized with a matter where money is needed and it has no authority under the law to allocate or spend it, we must report to the Government. Our recommendations will not get very far unless it is obvious that options have been examined and sound reasons advanced for Government financial support of such recommendations as we may make. This is particularly so in the case of Roadcruiser, since there are no funds available enabling us to subsidize or finance any aspect of that undertaking, unless the Government makes them available.



One of the views put forward at the St. John's public meeting held by the Inquiry officers was that any special transport system for the disabled, one that, in effect, provided a superior service to that provided for the able-bodied, abrogated the principle of equal rights, important to the disabled in terms of being treated as equals in society. A superior service was, they said, a type of "reverse discrimination".

That contention rests on the assumption that channelling all disabled passengers onto fixed route lift-equipped buses will remove "reverse discrimination" as that issue as seen by those who speak for the disabled. With great respect to those who hold that view, the reverse discrimination which they eschew would persist in any attempt to provide such service on fixed route buses. That is because the speed of service, and the schedules presently in effect, and which the able-bodied passengers have come to depend upon in Newfoundland, could not be maintained. The Roadcruiser's intercity schedules are very tight now. The drivers, as the Inquiry points out, are forbidden by management to drive at faster-than-scheduled speeds in order to make up lost time. Each bus is equipped with an electronic recording device which provides complete management surveillance of every bus driver's highway speed.

Supposing MC-9 buses were lift-equipped but, to preserve the appearance of equal rights, the existing timetable remained unchanged, the fact is that the buses, if patronized by the disabled, could not arrive on time. The fifteen-hour trans-island trip, which is a long time en route for many a passenger taking the bus, certainly would fall by the wayside.

The circumstances of Roadcruiser's stopping points duplicate the characteristics of all main-line intercity bus companies throughout Canada -- indeed, throughout the North American Continent. Few, if any, of the intermediate stops are served by facilities owned by the bus company, as the Inquiry Report points out and as we have emphasized in this Decision. Some, as we have said, are corner stores in small communities. Others are wayside restaurants or gasoline stations. Most are simply a pole with a sign, indicating that here is a bus stop. We have no thought of being paternal about the disabled, or attempting to decide for them the nature of their ability to cope in these particular circumstances. But we do have to say that stops for pick up and discharge of passengers in such circumstances can, and undoubtedly would, involve, in the aggregate, far more delay than that occasioned merely by the operation of the lift.

To that extent, the fixed route bus, equipped with a lift, operating on a schedule scaled back from existing schedules, would, in fact, be a special service. If only able-bodied passengers were carried the schedules would be faster. We think that, looking at both sides of the coin, the argument that reverse discrimination is avoided by use of the fixed route lift-equipped bus cannot be sustained.

The question of rights, equal rights and civil rights, surfaced forcefully at the Inquiry meetings -- all such rights expressed as being founded on a service by fixed route buses. It seems to us, as all concerned work toward the establishment of the ideal system of intercity bus transport for the disabled, that we should keep in mind that if what is involved is a civil right each of us must be prepared to answer the question: whose civil right? The answer must be: all the disabled who can be accommodated on the ideal system. A civil right is something all citizens possess. A civil right is not merely a philosophy to be enshrined in a regulatory policy. It is not a monument in stone -- nor, necessarily, a fixed route intercity bus, lift equipped. What must serve, in order to secure the rights of the disabled, is a type of bus service that will make available, on the widest possible scale, transport for the disabled. In short, if it is a civil right that is at stake, let's spread it around!

Some of those who speak for groups of the disabled in Newfoundland seek what they perceive to be an equal, or a civil, right, yet they dismiss as irrelevant the numbers of disabled who would use the system put in place. They admit that more disabled in Newfoundland would choose a specially adapted service in preference to lift-equipped Roadcruiser buses.

If more disabled in Newfoundland will use a special flexible Roadcruiser bus service in preference to regularly scheduled MC-9's, it is because that is the right that they are able to exercise. Surely that wider use ought to be the response we seek to evoke by whatever program is put in place. If rights apply to all, but "rights" patently of little use to the majority are all we offer, are we not erecting a monument to tokenism?

We are addressing this fundamental issue of human rights for the disabled after an exhaustive analysis of it -- not in a rush to turn away to something else. We take very seriously our mandate. It is to seek, in real terms, something that will achieve welcome and beneficial mobility, along the highways of Newfoundland, for those disabled who need it, who want it and who will use it.

And, if what we are talking about is to be construed as a civil right, and if the therapy of integration -- using only the fixed-route system -- is to be construed as a "good faith" discharge of our responsibility, how do we dispose of the almost certain likelihood that a system so devised would, by its very nature, carry few disabled and bar hundreds?

Do we thereby confer a civil right? We think not.

And if we take seriously the contention (whether or not it is within our legal mandate) that integration of disabled and able-bodied citizens on a fixed route bus is therapeutic for the disabled, where do we assign the almost certain reaction of those disabled who do use such a transport system? We speak of a reaction that 'if the system had been better designed, not just a small minority, of which I am one, but many, could have been accommodated'!

Is that reaction therapeutic? We think not.

But what if a system could be devised that offered to persons suffering from a wide variety of disabilities a service flexible enough to meet their individual needs, yet one that could accommodate, as well, the able-bodied? Then, we think, a telling blow would be struck at the heart of the problem, at the same time, recognizing much of the philosophy and principles enunciated by the organized forces speaking for the disabled at the nine public meetings held throughout Newfoundland by our Inquiry officers.

We think that our Inquiry officers have pointed the way to that very solution in the recommendations in their Report, backed up, as those recommendations are, by much information and experience that they have assessed both in Newfoundland and in other jurisdictions.



FIXED ROUTE ADVOCACY -- BUT A DIVERSITY OF DISABILITIES

Having regard for what our Inquiry officers found at their public and individual meetings with the disabled, it is evident that "the wide diversity of disabilities even among persons in wheelchairs" casts grave doubt on the efficacy of a fixed route system using the regular intercity buses.

The most clean-cut way to come to grips with the civil rights aspect of the situation, the prevailing philosophy of the organized disabled groups in Newfoundland, and the apparent dictates of humanity and fairplay, is to opt for integration by means of the fixed route regular bus -- what the report calls "mainstreaming the disabled population with the able-bodied". This, no doubt, prompted the Parliamentary Committee's recommendation. But, if the actual implementation of this recommendation produces little, if any, additional transport of the disabled in Newfoundland, there will be no tangible benefit for many hundreds of disabled in Newfoundland. That negative result is not what the Parliamentary Committee sought. It is not a result the Commission seeks. What must come from this Inquiry in the International Year of the Disabled is not a token system which is unlikely to be used at all but a system that will start to move disabled persons around the Province of Newfoundland because it is the system that enables them to move.

That is the principle that comes through to us in the Parliamentary Committee's report. We think that if we stick to it a much more widely used transport system for the disabled can be evolved in Newfoundland with beneficial implications for other mainline bus services throughout Canada.

In looking at the matter of Roadcruiser service to the disabled and, in particular, recommendation 86 of the Special Parliamentary Committee on the Disabled and the Handicapped, we encouraged our Inquiry officers to search out diligently the experience and knowledge elsewhere in respect of fixed route service. This they have done.

As will be noted from their Report, they found no intercity bus service, either in Canada, the United States or in Europe, "adapting the regularly scheduled fixed-route intercity bus system already in existence to the needs of the disabled, and specifically, the



needs of persons in wheelchairs". There is, therefore, no intercity service in these countries that exemplifies the kind of system, either in whole or in part, that the Parliamentary Committee had in mind.

The conclusion reached by our Inquiry officers after examination of service options was that accessibility to fixed-route Roadcruiser buses -- one bus per day in each direction -- was not the most appropriate approach in devising an intercity service for the disabled. Our Inquiry officers believe that lack of flexibility, having regard for schedules, routes and type of vehicles, would affect adversely the use potential for disabled people who cannot walk or are otherwise severely physically impaired.

The South Eastern Michigan Transit Authority's experience, as reported by our Inquiry officers, was that (the Inquiry officers speaking):

"fixed route accessibility is the last step in planning a transportation service not the first step, the first step being the determination of the travel patterns and location of the market through the use, in part, of flexible schedules and routes."

Rather than starting off with fixed-route accessibility using regular buses, our Inquiry officers concluded:

"It is our view that a better way of providing a service which would provide mobility for both able-bodied and disabled is not by starting off with the service already in place and developed around the needs of the able-bodied, but to start with the disabled segment of the population, develop the service in response to their requirements as to the type of vehicle, scheduling and route, and build the service for the able-bodied around that service."

We have carefully considered the views in detail which our Inquiry officers have expressed in support of that conclusion. We think that the rationale in the Inquiry report overwhelmingly supports it and we adopt it. It is a conclusion far more likely, in our view, to lead

to a system for the disabled that will enhance the use of intercity service, in contrast to the much more limited patronage we would expect if we attempted to attract disabled passengers to the fixed-route scheduled buses.

We also adopt the conclusion that at least at the start of a new service, a trans-island operation not be attempted. Travel patterns, according to our Inquiry officers, do not indicate a great need for such service. Our confidence in that finding leads us to the belief that the trans-island aspect of the service would be very lightly patronized. It seems to us that, in the initial stages, the money required to test travel patterns and market and to settle on routes and equipment should be spent as recommended in the report. We would have questioned ourselves whether a 15 hour trans-island journey by bus would not have been a powerful retardant to the use of such service by many, if not most, of the disabled. The option we prefer for trans-island transport is the air mode.



THE "SUGGESTIONS FOR EXAMINATION"

In the Inquiry Report, four "suggestions for examination", apart from the recommendations that comprise the program put forward, are submitted for our consideration. We find that all four of these suggestions are not only worthy of examination but, having regard for transportation obstacles facing the disabled, fit four-square into the Parliamentary Committee's objective of "...practical actions which will help overcome these obstacles".

For the deaf, the Inquiry officers suggest closed captioning equipment with red print in main terminals and lights signalling in advance bus departures -- also visual signals in the bus, telling of stops ahead.

For the ambulatory impaired, extra handrails, painted bright yellow for the visually impaired, are suggested, along with priority seating, and other related improvements such as extra steps, seat belts, Washington chair, ramps at inaccessible terminals, and accessible washrooms at key stops.

Indicators felt by touch on bus steps and in terminals, braille on notices in terminals and cafeterias, are suggested for the blind.

How much advance notice is required from those who must have pre-boarding assistance is a matter which our Inquiry officers suggest be examined.

And they point out, quite rightly, that such a list is not exclusive and that other suggestions may come forward from the Advisory Committee in Newfoundland whose establishment they have recommended -- which recommendation, as will be seen shortly, we are adopting.

In casting about for the positive response to our Inquiry officers' suggestions, we must bear in mind that the mandate for "practical actions" is fragmented. There is no way any of the Commissions or Boards endowed with federal regulatory powers in the motor transport field can, individually, override that fact. The fragmented mandate, as we have explained in an earlier part of this Decision, derives from the nature of powers available to regulate motor vehicle transport under federal jurisdiction.

There are, as we have noted, not one but two federal laws available for the regulation of intercity bus firms within federal jurisdiction. Under those laws, the standard system of regulation is provincial transport boards empowered as federal regulatory agencies. But it is possible for the Government to activate a second and distinct regulatory system for any number of federal motor vehicle carriers. And this the Government has done. Under the National Transportation Act (Part III) the Roadcruiser system is regulated by the Canadian Transport Commission; under the Motor Vehicle Transport Act, all the rest of the federal bus undertakings are regulated by the ten provincial transport boards -- such regulation, under the law, being "upon the like terms and conditions and in the like manner as if the extra-provincial undertaking operated in the province were a local undertaking".

Thus, there are, in summary, twelve different statutes -- two federal, and, by adoption, ten provincial -- that apply in the regulation of that part of the intercity bus industry that is, constitutionally, under federal jurisdiction. This is what we mean when we speak of a fragmented mandate.

From among the eleven regulatory boards empowered under law in the motor transport field, the Parliamentary Committee singled out this Commission in its recommendations for the disabled and handicapped. In doing so, however, the Parliamentary Committee was not unmindful of the issue of jurisdiction. It spoke, in its Report, under the heading, "Jurisdiction", as follows:

"In presenting this Report, the Members realize that the recommendations will call for greater co-operation between the Federal and Provincial Governments. Throughout the hearings, witnesses repeatedly stated that jurisdictional boundaries were no excuse for avoiding necessary actions. The Members have seen their task as pointing out the scope of existing problems, so that the ultimate responsibility for solving them can be speedily recognized and assumed."

It is in this spirit that one approach to the matter of our Inquiry officers' suggestions commends itself to us. Their suggestions apply not only to the one federal carrier that the Canadian Transport Commission regulates but to the intercity bus industry



nationwide -- to the companies under federal jurisdiction which, as we said earlier, "in scope, size and patronage by the public ... comprise the bulk of the industry".

The national co-ordinating organization of the provincial regulatory authorities -- including in its membership provincial regulators empowered under the Motor Vehicle Transport Act -- is the Canadian Conference of Motor Transport Administrators. Over a period of many years, one of its responsibilities has been that of a catalyst in respect of improved, uniform regulation of extra-provincial highway transport. As such, it has played a useful and important role in the motor transport regulatory field.

The Executive Director of the Motor Vehicle Transport Committee, Mr. Robert Martin, has had a long and continuing association with CCMTA, initially as an officer of the Quebec Government's Ministry of Transport and, from an early time since he came to the Commission, as an observer representing the Commission at CCMTA meetings. We are empowering him to communicate and discuss, on behalf of the Motor Vehicle Transport Committee, the "suggestions for examination" of our Inquiry officers as set out in their Report and to report back to us on the views of CCMTA as to the feasibility of these suggestions from a regulatory standpoint. Likewise, and bearing in mind constraints in respect of the status of the various stopping points, we will look to our Executive Director to confer with Roadcruiser officers to see what steps can be taken to put into place, to the extent possible, the measures suggested by our Inquiry officers and, again, to report back to us.



A PROGRAM TO REMOVE OBSTACLES

We now set out, from among the options presented by the Inquiry officers, the program that we, in this Decision, adopt.

Section 22, Subsection (4) empowers the Commission as follows:

" (4) In carrying out its duties and functions under this section, the Commission may consult with persons, organizations and authorities that in the opinion of the Commission are in a position to assist the Commission in formulating and recommending policy and the Commission may appoint and consult with committees being representative of such persons, organizations and authorities."

There is no question in our minds that an Advisory Committee should both monitor and help implement any program respecting the disabled which may be undertaken by Roadcruiser. The Committee therefore accepts Recommendation No. 1 of the Inquiry officers which suggests the parties who might make up such a Committee. We accept those suggestions on an interim basis. We wish to make it clear, however, that, if other suggestions are made to us as time progresses, or if interested parties wish to be represented on this Committee, adjustments can be made that best suit the needs of the persons concerned.

Since any program, including the establishment of the Advisory Committee, is a relatively new development in respect of intercity transportation of the disabled and, in particular, in respect of intercity bus transportation, we recognize the need for flexibility in the implementation of any such program. This principle has been emphasized in the Inquiry officers' Report. It is again emphasized and reaffirmed here and it applies to the other recommendations which the Committee has decided to adopt.

With this in mind we come to the second recommendation. The option referred to in this recommendation relates to the Chapter in the Report headed "Improved Roadcruiser". It suggests a study to be

undertaken by Roadcruiser with the help of the Advisory Committee and others on various changes which could be made to the present Roadcruiser service without massive structural adaptations of buses or terminals.

We feel that the adoption of this recommendation is extremely important, and indeed an integral and complementary part of any other program which may be adopted. In fact, in our view, this recommendation could stand on its own and Roadcruiser's duty to the disabled public referred to earlier in this Decision, and discussed at length in the Inquiry officers' Report, would be more than adequately met.

We therefore adopt Recommendation No. 2 in its entirety.

Despite our comments respecting the need for improved and expanded service for the disabled, we feel that an experiment designed to establish and develop the market with respect to disabled travellers is both opportune and necessary. To this end, we accept that part of Recommendation No. 3 which recommends the use of an Orion and three smaller vehicles (of the Transette type), using the air-mode for cross-island trips.

Again, we emphasize the need for flexibility in any program adopted: with the close monitoring of the Motor Vehicle Transport Committee and the Advisory Committee, changes should, and hopefully will, be made to the suggestions of the Inquiry officers on the implementation of this program. For example, the vehicle configuration suggested by the Inquiry officers could be changed after the market is better known. A different configuration for a different time period could be adopted if these appear to provide a better solution for the particular persons and area involved.

By adopting this particular part of Recommendation No. 3, we do not wish to detract in any way from what we view as an original and ingenious alternative to fixed route accessibility on intercity buses. We are now referring to the option referred to in the Report as the "air-taxi-combination", and which constitutes the second portion of Recommendation No. 3. This option, which was derived from Sweden, could perhaps be a solution in other parts of the country. A study would, of course, have to be made on the appropriateness of this alternative to the particular area and public it will be serving. We do not endorse it here because the particular fact situation reveals that there is a need for flexibility in order to determine, and if possible develop, the market. The air and taxi modes comprise essentially a fixed-route alternative to the regular bus service and the drawbacks in respect to fixed-route accessibility (such as the inability to deviate, or difficulties in changing schedules) would apply here.

We would hope, however, that other governments will give this option serious consideration, undertake a further study into its feasibility, and proceed with experiments of their own.

We accept that part of Recommendation No. 3 which suggests that a report be submitted by Roadcruiser and the Advisory Committee every six months after which the Motor Vehicle Transport Committee will review it and make appropriate orders.

We wholeheartedly support the suggestion set out in Recommendation No. 4. Particularly in this regard, contacts should be maintained and developed, and a continuing liaison nurtured, between the Motor Vehicle Transport Committee and the Transport Development Centre of Transport Canada, which has done excellent and innovative work in the field of technological developments on all aspects on intercity transport for the disabled. Again, we agree with the Inquiry officers that provincial regulatory developments should be monitored and that the Canadian Conference of Motor Transport Administrators be contacted in this regard.

We would add to the suggestions of the Inquiry officers that international contacts in this area be further developed. The Report of the Inquiry officers has clearly demonstrated to us the need for such international consultation and liaison and the valuable results which can be obtained from an interchange of ideas and information at this level.

It may be said that, in one sense the Motor Vehicle Transport Committee's investigation continues. That is true. But we have decided that, as it continues, and based on what we believe are the well-founded recommendations of our Inquiry officers, the investigation should now resolve itself into tangible steps to improve the transport of the disabled on Roadcruiser buses in Newfoundland. Doing this by way of experiment will improve at once the transport service offered and, at the same time, will define a market which is not, as yet, known for sure. There is not yet in existence on any other intercity bus system in North America such a test of the market.





INQUIRY REPORT AND DECISION:  
A REPORT TO THE MINISTER OF TRANSPORT

The Commission has an imperative duty to report to the Minister of Transport when, pursuant to its duties, it is apparent that a situation exists that should be brought to the Minister's attention. A mandate, in this regard, has been conveyed by Parliament in Section 22 of the National Transportation Act. Subsection 1 states that:

"In addition to its powers, duties and functions under the Railway Act, the Aeronautics Act and the Transport Act, the Commission shall

(a) inquire into and report to the Minister upon measures to assist in a sound economic development of the various modes of transport over which Parliament has jurisdiction;

...

(e) inquire into and report to the Minister upon possible financial measures required for direct assistance to any mode of transport and the method of administration that may be approved;

..."

In the situation at hand, and having regard for the Parliamentary Committee's recommendations, we consider it necessary to exercise our authority to report to the Minister of Transport, Hon. Jean-Luc Pepin, P.C. We do so by means of this Decision and accompanying Report of our Inquiry officers, both of which documents are being formally transmitted to the Minister.

Our conclusion that we should proceed in this manner is based on several considerations. As pointed out in this Decision, the recommendations of the Parliamentary Committee apply to bus companies under federal jurisdiction, those bus companies — apart from Roadcruiser — representing most of the "for hire" intercity bus capacity in Canada. If, in respect of the companies, the recommendations of the Parliamentary Committee were to apply, action on

the recommendations would, in present circumstances, have to be taken voluntarily by the companies themselves or as the result of orders from the federally-empowered provincial transport boards. This is because the Federal Government's direct regulatory powers over motor vehicle transportation extends only to Newfoundland's Roadcruiser bus service.

It is a moot question as to whether many of the provincial laws that provide the criteria for the provincial boards' federal regulatory role contain the powers needed to impose what the Parliamentary Committee recommended. In any case, and although we do not presume to speak for the provincial boards, we doubt that any of them would be prepared to impose by order accessibility for the disabled in respect of fixed route, scheduled buses, along the lines recommended by the Parliamentary Committee. The boards, we believe, would be deterred from that course, even if empowered, taking into account the costs of retrofitting buses, the far-reaching adjustment of terminal arrangements along intercity bus routes, and the difficulty of serving a wide variety of the disabled from fixed route buses operating within the schedules currently in force.

The cost of complying with the Parliamentary Committee's recommendation (other than by the adoption of a manual lift policy) leads us to believe that what is expected of intercity bus companies under federal jurisdiction, but outside of our control, cannot be construed as other than an imposed public duty. An imposed public duty -- unless one is insensitive as to the costs and the financial results -- implies compensation to the undertaking. Under a federal regulatory regime sanctioned by the National Transportation Act, the medicine, in terms of response by the federal treasury, is expected to be of that strength at least. The Act, in Section 3(c), contains the explicit expectation of Parliament:

"each mode of transport, so far as is practicable, receives compensation for the resources, facilities and services that it is required to provide as an imposed public duty."

Turning to the Roadcruiser itself, we are not prepared, by order, to impose upon Roadcruiser, at Roadcruiser's cost, a program we would not impose on any other intercity bus undertaking -- particularly bearing in mind that the cost, in our view, would be much greater than the Parliamentary Committee envisaged.

Part III of the National Transportation Act is not a Roadcruiser law -- it is a motor vehicle transport law. The way it is applied to one undertaking sets an obvious precedent for others, should the Governor in Council, by some future Order of exemption, transfer them to Commission regulation as was done with Roadcruiser.

The past financial history of Roadcruiser, outlined in this Decision, and the ever-present pressure on its fare structure, are factors which make us more convinced than ever that federal financial assistance is required to underwrite a program of improved intercity bus service for Newfoundland's disabled and handicapped.





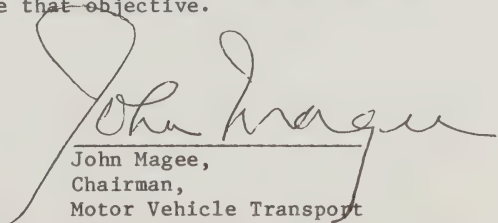
## CONCLUSION

While the system we endorse is not in its entirety segregated transport -- far from it -- we readily admit that it is not as non-segregated, in terms of mixing the disabled and able-bodied passengers, as the fixed route bus serving on a regular intercity schedule. But is not the status and meaning of segregation interpreted somewhat narrowly in looking at the issue as it arises only during the period a disabled person is on a bus? A person who cannot use intercity public transport at all in existing circumstances to-day is segregated. If private transport is not available or is too costly there is a manifold increase in the intensity of that segregation.

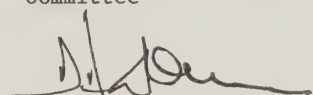
Suppose in the circumstances before us, the best we could do was to transport the disabled alone: totally segregated intercity bus transport. We can do better, in our belief, but suppose total segregation -- yet transport nevertheless -- was all we could do. Surely it is a large step forward to free many of the disabled from a more encompassing segregation -- that of no travel outside the home community.

There is a world from which many disabled persons are barred to-day. They are barred because they cannot travel from one community to another on the existing public transport system. Our Inquiry officers sought ways and means of breaking down barriers. We, in turn, set in motion a system they had in mind. We turn to all concerned for their co-operation. We adopt these first steps, as we said at the beginning, as part of an on-going responsibility and we look for more and better things to come in the adjustment of our intercity bus system to the needs of the disabled and handicapped. We welcome the part we will play in helping to achieve that objective.

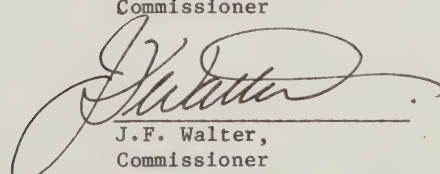
December 21, 1981



John Magee,  
Chairman,  
Motor Vehicle Transport  
Committee



D.H. Jones, Q.C.,  
Commissioner



J.F. Walter,  
Commissioner





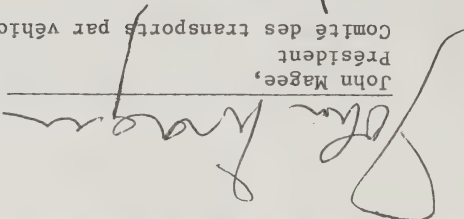
# CONCLUSION

Même si le système que nous préconisons n'est pas dans son ensemble, un système de transport séparé, John de la, nous convenons que ce n'est pas un système aussi intégré, en termes de "mélanger" les passagers handicapés aux passagers non-handicapés, que le service d'autocars intérieur-bain régulier à itinéraire fixe. Mais si nous nous penchons sur la question de la ségrégation seulement au moment où un handicapé se trouve à bord de l'autocar, est-ce que nous n'interprétons pas l'état de la signification de ce terme un peu étroitement? Toute personne qui, en aucune circonstance, n'a accès au système de transport public intérieur fait l'objet d'une ségrégation. Si cette personne ne dispose pas d'un moyen de transport privé ou si elle n'y a accès qu'à des prix excessifs, l'intensité de la ségrégation pratiquée à son égard s'en trouve infiniment accrue.

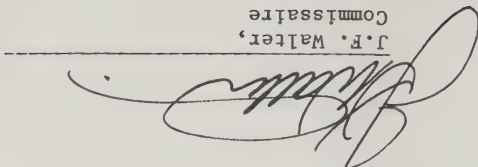
Supposons, dans le présent cas, que le meilleur moyen dont nous disposons soit de transporter séparément les handicapés; c'est-à-dire, par un service de transport interurbain par autocar totalement distinct. Nous sommes d'accord qu'il existe de meilleures solutions, mais supposons que la ségrégation absolue, qui demeure tout de même un moyen de transport, soit la seule solution à laquelle nous soyons parvenus. On progresse sûrement dans la bonne direction des qu'on libère plusieurs handicapés d'un isolement encore plus lourd qui est celui de ne jamais pouvoir quitter sa communauté.

Il existe tout un monde que nous refusons à de nombreux handicapés parce qu'ils ne peuvent tout simplement pas se déplacer d'une communauté à une autre au moyen du système de transport public existant. Nos officiers enquêteurs ont cherché les moyens d'éliminer des obstacles. À notre tour, nous avons mis en oeuvre un système auquel ils avaient songé. Nous en appelons à tous ceux qui sont concernés pour qu'ils assurent à cet objectif leur entière collaboration. Nous adoptons ces premières mesures, comme nous l'avons déjà mentionné, comme faisant partie de notre responsabilité continue. Nous envisageons de plus un avenir brillant en ce qui a trait à l'adaptation de notre système interurbain d'autocars aux besoins des personnes handicapées et invalides, et nous acceptons volontiers le rôle que l'on nous demandera de jouer afin d'atteindre cet objectif.

Le 21 décembre 1981

  
John Magee,  
Président  
Comité des transports par véhicule à moteur

  
D.H. Jones,  
Commissaire

  
J.F. Walter,  
Commissaire

recommandations du Comité parlementaire. De toutes façons, même si nous ne voulons pas parler en leur nom, nous permettons de douter que les règles provinciales veuillent imposer par ordonnance aux entreprises d'autocars internationaux le transport des personnes handicapées à bord d'autocars à horaire et itinéraire fixes, comme le recommande le Comité parlementaire. Même si elles détenaient les pouvoirs nécessaires, il est probable que les commissions recueilleraient devant les coûts de réajustement des autocars, les nombreuses modifications qu'il faudrait apporter aux gares, aux terminus et aux points de relais et, enfin, les nombreuses difficultés que représente un service de transport fourni à des passagers atteints d'une grande variété de handicaps, voyageant à bord de véhicules roulant sur des circuits à horaires fixes.

Les coûts de la mise en oeuvre des recommandations du Comité parlementaire (autre que l'assistance apportée par les employés des compagnies qui aident les passagers handicapés à monter dans leur véhicule) nous portent à croire que ce qu'on demande aux entreprises d'autocars internationaux assujetties à la juridiction fédérale, mais qui échappent à son contrôle direct, n'est ni plus ni moins qu'un service public commandé. Or, à moins de pousser l'insouciance jusqu'à ignorer les coûts et les bilans financiers, un service public commandé suppose le droit à une compensation pour le service rendu. Le remède prescrit par le Conseil du Trésor, puisqu'il s'agit d'une réglementation du gouvernement fédéral en vertu de la Loi nationale sur les transports, ne peut en faire moins. L'article 3(c) de la Loi contient les prévisions explicites du Parlement à ce sujet.

"(c) que chaque moyen de transport soit, autant que possible, indemnisé pour les ressources, les facilités et les services qu'il est tenu de fournir à titre de service public commandé."

Pour ce qui est du Roadcruciser en particulier, nous n'avons pas l'intention d'imposer à cette compagnie, et à ses propres frais, un programme d'aide aux personnes handicapées que nous ne saurions imposer à tout autre transporteur sous juridiction fédérale, d'autant plus que les coûts occasionnés par un tel programme dépasseraient de beaucoup les dépenses envisagées par le Comité parlementaire.

La Partie III de la Loi nationale sur les transports n'est pas une loi qui s'applique uniquement au Roadcruciser mais à toute l'industrie du transport inter-provincial par véhicule à moteur. La façon d'appliquer la loi à une entreprise en particulier déterminera la façon dont la même loi devra être appliquée aux autres, si le gouvernement général en conseil venait à les amener sous la juridiction de la Commission canadienne des transports, comme ce fut le cas pour le Roadcruciser.

Les débiteurs financiers du Roadcruciser, dont nous avons fait état ailleurs dans cette décision, et le problème constant du maintien des coûts des billets de passage, nous ont convaincus plus que jamais qu'une aide financière du gouvernement fédéral s'impose si le Roadcruciser doit instaurer un service spécialisé pour le transport des passagers handicapés sur l'île de Terre-Neuve.



LE RAPPORT DE L'ENQUÊTE ET LA DÉCISION:  
RAPPORT AU MINISTRE DES TRANSPORTS

Lorsque, dans l'exercice de ses fonctions, la Commission est saisie d'une situation suffisamment importante qu'elle doit être portée à l'attention du Ministre, elle est tenue de lui en faire rapport. Ce devoir découle de la Loi nationale sur les transports qui, au premier paragraphe de l'article 22, stipule que:

"(1) Outre les pouvoirs, devoirs et fonctions que lui attribuent la Loi sur les chemins de fer, la Loi sur l'aéronautique et la Loi sur les transports, la Commission doit

(a) faire enquête et rapport au Ministre sur les mesures à prendre pour aider au développement économique sain des divers moyens de transport relevant de la compétence du Parlement; ...

(e) faire enquête et rapport au Ministre sur les mesures financières qui pourraient être nécessaires pour aider directement tout moyen de transport et sur la méthode d'administration de toutes mesures qui peuvent être approuvées".

Compte tenu des recommandations du Comité parlementaire, nous croyons que la question qui nous préoccupe est suffisamment importante pour que nous exerçons notre autorité de faire rapport au ministre des Transports, l'honorable Jean-Luc Pépin. Nous lui transmettons donc le texte de la présente Décision ainsi que le Rapport de nos officiers enquêteurs sur le transport des personnes handicapées à Terre-Neuve.

Plusieurs facteurs nous ont amenés à procéder de cette façon. Comme nous le soulignons dans la Décision, les recommandations du Comité parlementaire visent toutes les compagnies d'autocars qui relèvent de la juridiction du gouvernement fédéral, soit, mis à part le Roadcruiser, la vaste majorité des transporteurs interurbains pour compte d'autrui. Si les recommandations du Comité parlementaire devaient s'appliquer à toutes ces entreprises, le gouvernement fédéral ne pourrait y donner suite puisque ses pouvoirs de réglementation du transport inter-provincial ne s'étendent qu'au service du Roadcruiser à Terre-Neuve. La mise en oeuvre des directives des recommandations du Comité parlementaire demanderait soit une action volontaire et indépendante des entreprises d'autocars en question, soit une ordonnance des commissions provinciales de transport, agissant en vertu des pouvoirs qu'elles détiennent du gouvernement fédéral.

Il reste à voir si les règles ou commissions de transport possèdent les pouvoirs nécessaires pour ordonner l'application des



estiment que les règlements provinciaux doivent être examinés minutieusement, avec le concours de la Conférence canadienne des administrateurs de transport à moteur.

Nous proposons, en outre, que des relations à cet égard soient établies à l'échelle internationale. Le rapport des enquêteurs démontre clairement la nécessité de rencontres et de relations internationales qui donneraient lieu à un échange d'idées et de renseignements précieux.

L'on pourrait dire, d'une autre façon, que l'enquête du Comité des transports par véhicule à moteur continue. Cela est vrai. Mais nous avons décidé que cette enquête basée sur les recommandations bien fondées, croyons-nous, de nos officiers enquêteurs, doit se traduire maintenant par des faits concrets, afin d'améliorer le transport des handicapés par autocars Roadcrusier à Terre-Neuve. En accomplissant cela de façon expérimentale, le service de transport offert se trouvera amélioré d'un seul coup, et l'on sera en mesure, en même temps, de définir un marché, qui n'est pas encore connu de façon sûre. Il n'existe présentement aucune autre expérimentation du marché de ce genre dans les réseaux d'autocars interurbains en Amérique du Nord.

° 2. Par conséquent, nous adoptons en entier la recommandation

Tout en reconnaissant la nécessité d'améliorer et d'accroître les services de transport pour les personnes handicapées, nous estimons qu'il y aurait lieu d'élaborer et de mettre en oeuvre un projet d'établissement et d'expansion d'un marché à cet égard. À cette fin, nous acceptons la partie de la recommandation n° 3 qui préconise l'utilisation d'un autobus Orton, de trois autobus plus petits (du type Transette) ainsi que le recours au transport aérien pour les déplacements d'un bout à l'autre de l'île.

Une fois de plus, nous insistons sur le besoin de flexibilité dans l'application de tout programme qui se fera sous l'étroite surveillance du Comité des transports par véhicule à moteur et du Comité consultatif. En effet, tout changement nécessaire devrait être apporté, et nous espérons que cela se fera, aux solutions offertes par les enquêteurs. Par exemple, une fois le marché mieux connu, les types de véhicules proposés par les enquêteurs pourraient être changés et même, des véhicules différents pourraient être utilisés s'ils répondent mieux aux besoins des personnes et de la région visées.

Même si nous acceptons cette partie de la recommandation n° 3, nous ne déprécions pas pour autant la valeur de ce que nous considérons comme une solution de rechange originale et ingénieuse au principe de la facilité d'accès aux autocars interurbains empruntant des itinéraires fixes. Cette solution de rechange, que le rapport désigne sous l'appellation "combinaison avion-taxi" et qui constitue la seconde partie de la recommandation n° 3, provient de la Suède et pourrait être efficace dans certaines régions du pays. Il faudrait bien sûr avant de l'appliquer chercher à voir si elle est bien adaptée à la région et au public visés. Nous ne pouvons la recommander ici, parce qu'il faut toute la latitude voulue pour établir le marché et l'étendre, s'il est possible de le faire. La combinaison du mode aérien et du taxi, comme le service d'autocars réguliers, comporte essentiellement des itinéraires fixes, avec les inconvénients que cela entraîne tels que l'incapacité de changer de route ou les difficultés de modifier les horaires.

Nous espérons toutefois que d'autres gouvernements se pencheront sur cette solution, qu'ils en étudieront plus en détail la faisabilité, et qu'ils iront de l'avant avec des projets qui leur seront propres.

Nous acceptons la partie de la recommandation n° 3 qui porte sur la présentation d'un rapport semestriel par Roadcruiser et le Comité consultatif, que le Comité des transports par véhicule à moteur réviserait pour rendre ensuite des ordonnances pertinentes.

Nous acceptons d'emblée la recommandation n° 4. Il y aurait lieu, à ce dernier égard, que le Comité des transports par véhicule à moteur entretienne des rapports suivis avec le Centre de développement des transports de Transports Canada, auteur d'importantes et d'excellentes innovations techniques dans tous les secteurs du transport interurbain de handicapés. Là encore, nous nous rallions à l'avis des enquêteurs qui

Nous estimons que l'adoption de cette proposition est essentielle et que celle-ci devrait en réalité faire partie intégrante de tout programme éventuel. De fait, nous croyons que la proposition résume à elle seule toute la question et qu'elle cadre pleinement avec les responsabilités de Roadrunner vis-à-vis les personnes handicapées, responsables dont nous avons discuté auparavant et que le rapport des enquêteurs examine en détail.





L'autorisons à communiquer, au nom du Comité des transports par véhicule à moteur, les "propositions" de nos enquêteurs à la CCATM, puis de nous faire connaître l'opinion de celle-ci, quant à la possibilité dans le contexte de réglementation actuel de donner suite à ces propositions. De même, tout en gardant à l'esprit les divers points litigieux, nous comptons sur notre directeur exécutif pour rencontrer les directeurs de Roadcrusers afin de discuter des dispositions à prendre pour établir les mesures proposées par nos enquêteurs et de nous faire rapport de ces démarches.

Conformément à la Loi nationale sur les transports (Partie III), le service Roadcruser est réglementé par la Commission canadienne des transports; par ailleurs, la Loi sur le transport par véhicule à moteur prévoit la réglementation de toutes les autres entreprises d'autocars fédérales par dix commissions provinciales de transport, et cette réglementation, en vertu de la Loi, doit se faire "aux mêmes conditions et de la même manière que si l'entreprise extra-provinciale y exploitée était une entreprise locale."

En résumé, il y a douze différents statuts, deux fédéraux et, par adoption, dix provinciaux, qui régissent les entreprises d'autocars interurbains qui sont, de par la constitution, de compétence fédérale. C'est ce que nous entendons lorsque nous parlons d'un mandat fragmenté. Parmi les 11 commissions de réglementation autorisées en loi à réglementer le transport par véhicule à moteur, le Comité parlementaire, dans ses recommandations à l'égard des handicapés et des invalides, s'est tourné vers la Commission. Ce faisant, il n'était pas sans oublier la question des compétences. À cet égard, voici ce qu'il déclare dans son rapport, sous la rubrique "Compétence":

"Au moment de déposer le présent rapport, les membres sont très conscients du fait que leurs recommandations exigeront une plus grande collaboration entre les autorités fédérales et provinciales. Au cours des audiences, les témoins n'ont cessé de répéter que les problèmes de compétence ne justifiaient pas l'inaction. Les membres ont estimé que leur rôle était de signaler l'étendue des problèmes existants pour qu'on puisse savoir rapidement à qui il appartenait d'agir et qu'on obtienne sans tarder des mesures concrètes."

C'est dans cet esprit que nous abordons les propositions de nos enquêteurs. Celles-ci visent non seulement le seul transporteur fédéral que réglemente la Commission canadienne des transports, mais toutes les entreprises d'autocars interurbains à l'échelle nationale, c'est-à-dire les compagnies de compétence fédérale qui, comme nous l'avons dit précédemment, forment la majeure partie de cette industrie de par leur étendue, leur envergure et leur clientèle.

L'organisme national de coordination des activités des commissions de réglementation provinciales, y compris celles qui sont autorisées en vertu de la Loi sur le transport par véhicule à moteur, se nomme la Conférence canadienne des administrateurs de transport à moteur (CCATM). Depuis de nombreuses années, celle-ci joue le rôle de catalyseur dans l'uniformisation et l'amélioration de la réglementation du transport routier extra-provincial.

Le directeur exécutif du Comité des transports par véhicule à moteur, M. Robert Martin, entretient des rapports de longue date avec la CCATM, au début à titre d'agent du ministre des Transports du Québec et récemment, soit depuis qu'il est à la Commission, à titre d'observateur représentant la Commission aux réunions de cette Conférence. Nous

Le rapport d'enquête nous présente, aux fins d'étude, quatre "suggestions", en plus des recommandations contenues dans le programme proposé. Nous estimons que ces quatre propositions, à part le fait qu'elles méritent d'être examinées, cadrent parfaitement avec l'objectif du Comité parlementaire visant à trouver des "moyens concrets" pour aider les handicapés à surmonter les obstacles.

Les enquêteurs proposent, pour les sourds, l'installation de dispositifs spéciaux d'affichage en lettres rouges dans les principaux terminus, de signaux visuels indiquant à l'avance le départ des autocars ainsi que de signaux visuels indiquant les arrêts à l'intérieur des autocars.

Pour les personnes à mobilité diminuée, le rapport propose d'ajouter des rampes supplémentaires, de couleur jaune clair (en particulier pour les handicapés visuels), de réserver des sièges prioritaires et d'apporter d'autres améliorations connexes, telles que des marches additionnelles, des ceintures de sécurité, des chaises Washington, des rampes facilitant l'accès au terminus et des salles de toilette accessibles aux handicapés dans les principaux arrêts.

Pour les aveugles, il est suggéré d'installer des indicateurs tactiles sur les marches des autocars et dans les terminus, et d'afficher des avis en braille dans les terminus et les cafétérias.

Dans leur rapport, les enquêteurs nous proposent également d'étudier la question de savoir combien de temps à l'avance doivent demander les handicapés qui ont besoin d'aide au pré-embarkement.

Comme les enquêteurs le soulignent à juste titre, cette liste de propositions n'est pas exhaustive, et le Comité consultatif que les enquêteurs ont recommandé d'établir à Terre-Neuve (ce avec quoi nous sommes d'accord) pourra nous suggérer d'autres mesures.

En ce qui concerne la suite à donner aux propositions de nos enquêteurs, nous devons nous rappeler que le mandat de "trouver des moyens concrets" est fragmenté. Les commissions qui détiennent les pouvoirs fédéraux de réglementation le transport par véhicule à moteur ne peuvent d'aucune façon faire abstraction individuellement de cette fragmentation, car, comme nous l'avons expliqué précédemment, elle est inhérente à la nature des pouvoirs en question.

Il existe, comme nous l'avons mentionné, non pas une mais deux lois fédérales régissant les entreprises d'autocars interurbains de compétence fédérale. Ces lois investissent normalement les commissions provinciales de transport de pouvoirs de réglementation fédéraux. Les autorités fédérales peuvent, par contre, appliquer un deuxième régime de réglementation distinct, ce qu'elles ont fait d'ailleurs, aux entreprises de transport motorisé extra-provinciales, quel qu'en soit le nombre.

dans chaque direction. Nos enquêteurs estiment que le manque de flexibilité au niveau de l'horaire, des itinéraires et des types de véhicules aurait une incidence défavorable sur les possibilités d'utilisation de plusieurs handicapés qui ne peuvent pas se déplacer par leurs propres moyens ou qui sont atteints d'un incapacité physique sévère.

Selon les rapports de nos enquêteurs, l'expérience de la South Eastern Michigan Transit Authority révèle :

"que l'accessibilité à un itinéraire fixe est le dernier pas dans la planification d'un service de transport, et non le premier pas, celui-ci étant la détermination des modèles de voyages et de l'endroit du marché par l'utilisation, en partie, d'horaires et d'itinéraires flexibles."

Au lieu d'offrir immédiatement l'accessibilité aux itinéraires fixes desservis par des autocars réguliers, nos enquêteurs ont conclu que :

"À notre avis, pour offrir un service qui fournirait une mobilité autant pour les non-handicapés que pour les handicapés, la meilleure façon n'est pas de partir du service déjà en place et de le développer selon les besoins des non-handicapés, mais de partir de la population handicapée, de développer le service en réponse à ses exigences concernant les types de véhicules, l'horaire et l'itinéraire, et de construire le service pour les non-handicapés autour de ce service."

Nous avons étudié soigneusement les options émises par nos enquêteurs à l'appui de cette conclusion. Nous estimons que la logique du rapport de l'enquête appuie très fortement cette conclusion et nous l'adoptons. À notre avis, c'est une conclusion qui risque de se traduire par un système de transport pour les handicapés qui favorisera une utilisation plus grande du service que si on tentait tout simplement d'attirer les handicapés vers un service régulier d'autocar à itinéraire fixe.

Nous adoptons également la conclusion qui veut que le nouveau service ne soit pas, du moins au début, un service transinsulaire. Les modalités de déplacement ne révélaient pas, selon nos enquêteurs, un besoin très marqué pour un tel service. Nous sommes d'avis qu'un service transinsulaire n'attirerait qu'une très faible clientèle. Nous estimons que l'argent requis au cours des premières étapes de la mise en service pour vérifier les modalités de déplacement et les marchés, pour choisir les itinéraires à desservir et les véhicules à acheter, devrait être dépensé conformément aux recommandations du rapport. Nous nous servons de mandats de 15 heures n'aurait pas servi à décourager plusieurs handicapés, sinon la plupart, à avoir recours à un tel service. Nous estimons que l'avion est préférable pour ce genre de déplacement.



Pour en revenir au cas de Terre-Neuve et aux renseignements recueillis par nos officiers enquêteurs lors des rencontres publiques et individuelles avec les handicapés, on se rend bien compte que la diversité des handicaps remarqués y même parmi les personnes en fauteuil roulant jette un doute très sérieux quant à l'efficacité d'un système à itinéraire fixe au moyen d'autocars interurbains réguliers.

La meilleure façon de régler la question des droits civils impliquée par la situation, de tenir compte de la philosophie des organisations de handicapés de Terre-Neuve, et de respecter les principes d'humanité et de justice, est d'opter pour l'intégration des handicapés aux non-handicapés par le biais d'autocars réguliers à itinéraire fixe. C'est sans doute ce qui a justifié la recommandation du Comité parlementaire. Mais si la mise en oeuvre véritable de la recommandation permet d'offrir peu de nouveaux services de transport aux handicapés, si jamais elle en offre, les milliers de handicapés de Terre-Neuve ne pourront bénéficier d'aucun avantage tangible. Ce n'est pas le but visé par le Comité parlementaire. Cette enquête, menée pendant l'Année internationale des personnes handicapées, ne doit pas aboutir à l'adoption d'un système fictif inutilisable mais bien par un système qui incitera les handicapés à se déplacer dans l'ensemble de la province de Terre-Neuve, car c'est le système qui leur offre la mobilité.

C'est là le principe que nous retenons du rapport du Comité parlementaire et nous sommes d'avis que, si nous le respectons, Terre-Neuve assistera à la naissance d'un système de transport pour les handicapés occasionnant des répercussions positives sur tous les autres services d'autocars offerts par les grands transporteurs du Canada.

Dans le cadre de l'étude du service Roadcrusher offert aux handicapés et, plus particulièrement, de la recommandation 86 formulée par le Comité spécial concernant les invalides et les handicapés, nous avons fortement encouragé nos officiers à analyser soigneusement l'expérience et les connaissances acquises par d'autres dans le domaine d'un service de transport à itinéraire fixe. Ils ont suivi nos conseils.

Comme il peut l'être constaté dans leur rapport, ils n'ont trouvé aucune compagnie d'autocars interurbains présentement en service au Canada, aux États-Unis ou en Europe "opérant sur des itinéraires interurbains fixes et programmés, et fournissant un dispositif de levage pour les personnes en fauteuil roulant ou ayant des problèmes majeurs de mobilité". Il n'existe donc pas dans ces pays de service interurbain qui puisse, en partie ou en totalité, servir d'exemple du système conçu par le Comité parlementaire.

Après avoir examiné les différentes solutions, nos enquêteurs ont conclu que la meilleure façon d'offrir un service de transport interurbain aux handicapés n'était pas de leur assurer l'accessibilité aux autocars à itinéraire fixe de Roadcrusher, à raison d'un autocar par jour



Par contre, que se passerait-il si l'on pouvait concevoir un système offrant aux personnes souffrant de divers handicaps un service assez souple pour répondre à la fois à leurs besoins individuels et à ceux des non-handicapés? Nous pensons que nous franchirions alors une étape importante tout en reconnaissant la philosophie et les principes énoncés par les représentants des handicapés lors des neuf réunions publiques tenues par nos enquêteurs dans l'ensemble de la province de Terre-Neuve.

Nous pensons que nos enquêteurs ont indiqué comment parvenir à cette solution dans les recommandations de leur rapport, en s'appuyant sur les nombreuses informations et expériences étudiées à Terre-Neuve et dans d'autres juridictions.

tous être en mesure de répondre à la question: qu'il jouit de ce droit civil? La réponse doit être: tous les handicapés qui peuvent bénéficier du système idéal. Un droit civil est quelque chose que tous les citoyens possèdent. Un droit civil n'est pas simplement une philosophie à encadrer dans une politique de réglementation. Ce n'est pas un monument de pierre, ni, nécessairement, un autocar à itinéraire fixe muni d'un système de levage. Afin de préserver les droits des handicapés, on doit se servir de l'autocar qui transporterait le plus de handicapés possible. En bref, s'il y va d'un droit civil, que tous en profitent!

Certains de ceux qui représentent des groupes de handicapés à Terre-Neuve réclament l'égalité des droits civils tout en ignorant le nombre de handicapés qui utiliseraient le système mis en place. Ils admettent qu'un plus grand nombre de handicapés à Terre-Neuve choisiraient un service spécialement adapté de préférence à des autocars Roadcruser munis d'un système de levage.

Si un plus grand nombre de handicapés à Terre-Neuve veulent utiliser un service spécial d'autocars Roadcruser de préférence aux MC-9 à itinéraire fixe, c'est parce que c'est le droit qu'ils peuvent revendiquer. Cette utilisation accrue justifie sûrement la mise sur pied de tout programme. Si ces droits s'appliquent à tous, mais qu'en raison du système établi, la majorité des handicapés ne peuvent y avoir accès, ne s'agit-il pas là d'un acte purement symbolique?

Nous abordons cette question fondamentale des droits de l'homme pour les handicapés après une analyse exhaustive de la situation, et non de façon rapide afin de passer à autre chose. Notre mandat, que nous prenons très au sérieux, est de trouver, en termes concrets, un moyen d'assurer la mobilité désirée et utile sur les routes de Terre-Neuve aux handicapés qui en ont besoin, qui la demandent et qui l'utiliseront.

Enfin, si ce sujet est considéré comme un droit civil et si la thérapie de l'intégration (l'emploi du seul système à itinéraire fixe) est interprétée comme un acte de "bonne foi" entrant dans le cadre de nos responsabilités, comment justifier ce fait presque assuré qu'un tel système, de par sa nature même, transporterait quelques handicapés et en exclurait des centaines?

Est-ce ainsi que nous accordons un droit civil? Nous ne le croyons pas.

Et si nous prenons au sérieux l'affirmation (que cela relève ou non de notre mandat) selon laquelle l'intégration des handicapés et des non-handicapés dans les autocars à itinéraire fixe est thérapeutique pour les premiers, que faisons-nous de la réaction presque certaine des handicapés qui utilisent, de fait un tel système de transport? Ceux-ci estimeraient en effet que, "si le système avait été mieux conçu, on aurait pu transporter non seulement une faible minorité, dont je fais partie, mais de nombreux handicapés!"

Cette réaction est-elle thérapeutique? Nous ne le croyons pas.

Cette attitude repose sur l'hypothèse que le fait de transporter tous les usagers handicapés dans des autocars à itinéraire fixe équipés d'un dispositif de levage éliminera la "discrimination inversée", d'après les porte-parole des handicapés. Avec tout le respect dû aux personnes qui partagent cette opinion, on doit néanmoins préciser que la discrimination inversée qu'ils veulent éviter demeurera quelle que soit la façon d'organiser le service des autocars à itinéraire fixe. En effet, il serait impossible de continuer à assurer la rapidité du service et le respect des horaires, caractéristiques dont les usagers non-handicapés de Terre-Neuve ont appris à dépendre. Les horaires du service interurbain Roadcruser sont déjà très difficiles à respecter. Ainsi que le montre l'enquête, la direction interdit à ses conducteurs de dépasser la vitesse prévue pour rattraper leur retard. Chaque autocar est équipé d'un mécanisme d'enregistrement électronique qui permet à la direction de surveiller sans exception la vitesse de chaque conducteur.

En supposant que l'on équipe les autocars MC-9 pour qu'ils puissent accueillir les handicapés, tout en conservant les horaires actuels afin de sauvegarder le principe de l'égalité des droits, il est évident que les autocars ne pourraient arriver à l'heure. On ne pourrait surement plus traverser l'île en quinze heures, durée du présent voyage qui semble déjà excessive à plusieurs passagers.

Les caractéristiques des points d'arrêt des Roadcruser sont semblables à celles adoptées par l'ensemble des compagnies d'autocars assurant les principales liaisons interurbaines dans l'ensemble du Canada, et, en fait, sur tout le continent nord-américain. Pour autant que ce puisse être le cas, rares sont les arrêts intermédiaires comprenant des installations appartenant à la compagnie d'autocars, ainsi que l'indique le rapport de l'enquête. Parmi ces installations, certaines, comme nous l'avons déjà mentionné, sont des magasins dans les petites communautés; d'autres sont des restaurants ou des stations-service situées le long des routes; enfin, la plupart consistent en un simple poteau-indicateur, identifiant que l'autocar y arrête. Il n'est nullement question d'adopter une attitude paternaliste envers les handicapés, ou de tenter de décider pour eux de leur habilité à se débrouiller dans ces circonstances particulières. Nous devons toutefois mentionner le fait que les arrêts permettant aux passagers de monter ou de descendre, dans de telles circonstances, risquent de créer, et créeraient sans nul doute, un retard plus important que celui occasionné simplement par l'utilisation d'un dispositif de levage.

Ainsi, l'autocar à itinéraire fixe équipé d'un dispositif de levage, fonctionnant d'après un horaire réduit par rapport aux horaires actuels, constituerait en fait un service spécial. S'il ne s'agissait que de transporter des passagers non-handicapés, les horaires refléteraient un service plus rapide. Aussi, si nous envisageons les deux côtés du problème de la discrimination inversée, l'argument prétendant que celle-ci peut être évitée en recourant à un autocar équipé d'un dispositif de levage, fonctionnant sur un itinéraire fixe, ne peut être soutenu.

La question des droits, égaux et civils, s'est maintenue à la surface durant toutes les réunions publiques de l'enquête, ces droits s'exprimant comme étant fondés sur un service d'autocars à itinéraire fixe. Il nous semble que si nous avons affaire à un droit civil, nous devrions



certainement pas d'annuler les questions en cause. Leur mandat était très clair: ils devaient, en plus de déterminer s'il conviendrait de modifier la structure des services d'autocars à itinéraire fixe existants, se rendre compte de:

"La pertinence d'utiliser d'autres types de service de transport fournissant un tel accès, comme l'utilisation de services secondaires, de services de transport parallèles ou toutes combinaisons de ceux-ci comme substituts, ou complémentaires, ou intégrés au service régulier d'autocar Roadcruciser."

Les officiers devaient, sur demande expresse de la Commission, considérer à la fois l'utilisation des autocars à itinéraire fixe et celle des autres autocars à caractéristiques particulières qu'il faudrait au réseau Roadcruciser pour répondre adéquatement aux besoins des handicapés.

Ce mandat n'était nullement biaisé. Pour que la Commission puisse assumer sa responsabilité de créer un "système de transport adéquat", elle doit disposer des renseignements pertinents. Le Parlement du Canada et les Canadiens s'attendent justement à ce que la Commission canadienne des transports possède ces renseignements. Les nombreux règlements que la Commission est censée faire appliquer regorgent de dispositions qui facilitent la compilation des faits pertinents servant de fondement à la politique de réglementation.

Dépendant, comme nous aimerions le rappeler à ceux qui considèrent que nos officiers enquêteurs avaient une attitude biaisée en analysant d'autres services que les services à itinéraire fixe, la Commission doit également tenir compte de certains des aspects pratiques des activités de persuasion et de mise en oeuvre au niveau fédéral. Si la Commission est chargée d'étudier une question qui nécessitera des engagements financiers, nous devrions faire rapport au gouvernement puis, en vertu de la loi, elle ne peut ni repartir ni dépenser de fonds. Le gouvernement ne donnera pas suite à nos recommandations à moins qu'il ne soit très clair que nous avons étudié toutes les options et que les raisons invoquées pour obtenir son appui financier ne soient très solides. C'est exactement la situation qui prévaut dans le cas des services de Roadcruciser, puisque la loi nationale sur les transports ne prévoit aucune disposition permettant au Comité des transports par véhicule à moteur d'octroyer des subventions ou de financer un aspect quelconque de cette entreprise, à moins que le gouvernement mette des fonds à sa disposition.

L'une des options émises lors de la réunion publique organisée à St. John's par les enquêteurs était que tout système spécial destiné au transport des handicapés, garantissant effectivement à ces derniers un service d'une qualité supérieure à celui fourni aux usagers non-handicapés, va à l'encontre du principe de l'égalité des droits, lequel est particulièrement cher aux handicapés en termes d'être traités en égaux dans la société. Pour eux, un service de qualité supérieur équivaut à une "discrimination inversée".

Nous avons étudié avec le plus grand soin les options recueillies par nos officiers enquêteurs auprès de l'Organisation des consommateurs des handicapés de Terre-Neuve et du Labrador (COD), du HUB, de l'Association canadienne des parapathétiques (CPA), du ministère des Services sociaux de Terre-Neuve et d'une autre organisation représentant les handicapés connue sous le nom de Group of Seven. Nous nous sommes attardés sur la question que nous considérons, à partir des commentaires formulés, comme la plus délicate en ce qui a trait aux moyens d'améliorer le service de transport public présentement assuré à Terre-Neuve par le Roadcrusier et de le rendre plus accessible aux handicapés.

Le résumé des opinions exprimées nous révèle que les organisations de handicapés considèrent les autocars à itinéraire fixe munis de dispositifs de levage, soit les autocars MC-9 offrant un service régulier à horaire fixe, comme la solution aux besoins de transport intervenant des handicapés de Terre-Neuve. Elles admettent que, si l'on demandait la préférence personnelle de chaque handicapé, il choisirait probablement un service parallèle au service de Roadcrusier, c'est-à-dire, un service parallèle possédant des caractéristiques inutiles aux non-handicapés. Les organisations de handicapés estiment que le nombre de handicapés intéressés par un service amélioré n'est pas un facteur pertinent. Ceci revient à dire que ces organisations considèrent que les conclusions de la Commission ne devraient pas tenir compte du fait qu'un nombre plus important de handicapés utiliseraient un service offrant des particularités fondées sur leurs besoins, comparé au nombre moins important de handicapés capables d'utiliser les autocars à itinéraire fixe munis de dispositifs de levage.

En fait, on a fait savoir aux officiers chargés de l'enquête que, d'un point de vue thérapeutique, il était souhaitable d'obliger les handicapés à utiliser un service à itinéraire fixe, ce qui les intégrerait aux passagers non-handicapés des autocars. Les représentants des Services sociaux qui étaient présentes à la réunion tenue à Clarenville ont déclaré (et nous citons à nouveau le rapport de l'enquête) "que les handicapés qui étaient tenus à l'écart demeuraient handicapés".

Nous estimons que la façon globale d'étudier la question a trouvée son expression ultime dans les propos exprimés lors de la réunion tenue à St-John's, selon lesquels le questionnaire préparé par les officiers chargés de l'enquête était biaisé. Pourquoi cela? Parce que, selon les officiers enquêteurs, il faisait mention d'un service parallèle ou spécial et "que si on demandait aux handicapés s'ils voulaient un service parallèle ou un service Roadcrusier équipé d'un système de levage, ils choisiraient le premier".

Les officiers enquêteurs ont alors décidé d'éliminer les question jugées blessantes concernant un service parallèle ou spécial et de redistribuer de nouveaux questionnaires où ces questions n'apparaissent pas. Sans vouloir critiquer leur jugement, au moment et dans les circonstances susmentionnées, le mandat de nos enquêteurs ne leur demandait



Il peut être déduit de notre compte rendu de ces facteurs atténuants que trop peu a été fait pour les handicapés sur les autocars Roadcruisers, et qu'il semblerait qu'on ne puisse s'attendre à beaucoup plus. En fait, Roadcruiser est à l'avant-garde de l'industrie nord-américaine avec sa politique de levage manuel des handicapés; au meilleur de notre connaissance, il s'agit là d'une politique unique dans l'industrie. En principe, cette politique vient très près de satisfaire aux exigences de la recommandation du Comité parlementaire à savoir que l'on "fournisse un dispositif mécanique ou un service pour l'embarquement et le débarquement des fauteuils roulants." Nous devons accepter qu'une telle politique, si elle était adoptée par toutes les compagnies d'autocar interurbaines sous juridiction fédérale, viendrait très près de rencontrer les objectifs du Comité.

"que quelques autocars accessibles" au sein de chaque parc devront effectivement être équipés de dispositifs de levage. Le problème est aggravé du fait qu'il y a des autocars non équipés et n'appartenant pas aux compagnies de ligne principale qui sont utilisés dans les périodes de pointe.

- Le partage des revenus tirés de l'autocar, qui a débuté avec quelques cols dans le porte-bagages, représente aujourd'hui 16% des revenus bruts annuels au Canada (9% à Terre-Neuve) dans le cas des cols de messageries transportées par autocar. La perte d'espace pour les marchandises dans la soute à bagages du véhicule signifie donc une perte de revenus BFX (transport des cols expés) et, par conséquent, des pressions de coûts plus grandes sur les tarifs.

- Le fait que Roadcruser ne soit propriétaire que d'une seule installation de terminus sur ses itinéraires, cela représentant le strict minimum, démontre généralement l'approche des compagnies d'autocars interurbains face à la question des postes d'arrêt, avec le résultat que très peu d'installations de terminus "sur la route" appartiennent aux compagnies d'autocars, et que, souvent, un arrêt désigné n'est indiqué que par un poteau indicateur. Les installations accessibles aux arrêts ne seraient pas disponibles à une échelle suffisante à rendre inutile l'utilisation par les handicapés des toilettes sur l'autocar. Des mécanismes de retenue sécuritaire pour fauteuils roulants et la perte de sièges (six sièges pour deux mécanismes de retenue, selon le Rapport de l'enquête) seraient donc inévitables dans tout autocar à itinéraire fixe et équipé d'un dispositif de levage, capable d'accommoder plus de personnes handicapées qu'il n'est possible aujourd'hui.

- Les coûts d'un service imposé doivent être étudiés par la Commission. Le service Roadcruser représente un problème particulier, à cause de ses déficits constants par le passé (il n'y a pas de décision rendue sur les déficits de 1981 ou 1982, le cas étant en instance jusqu'à l'audience sur les tarifs du Comité en février 1982).



Il a été nécessaire, selon nous, d'établir en détail chacune des situations qui doivent attirer notre attention, et, bien sûr, l'attention de tous ceux qui sont concernés, pour en arriver à une décision concernant l'amélioration du service d'autocars interurbain pour les personnes handicapées. On devra noter que sans avoir traité directement, jusqu'ici, du rapport de l'enquête, nous avons dû couvrir beaucoup de matière quant au rapport du Comité parlementaire. Un certain nombre de facteurs importants affectent la conception d'un service nouveau et amélioré. Chacun d'entre eux fait partie du contexte dans lequel une meilleure méthodologie d'intégration du transport pour les handicapés à l'intérieur du réseau interurbain d'autocars doit être analysée et décidée.

Mise à part la valeur des résultats présentés dans le rapport de l'enquête, l'on doit se demander s'il existe des circonstances qui nous contraignent inévitablement lorsqu'il s'agit de décider comment traiter du cas qui nous concerne. Nous pensons qu'il en existe, en gardant cependant toujours à l'esprit que l'autocar, flexible de par sa nature et pouvant s'adapter à un programme donné, offre au Comité des transports par véhicule ces options peu coûteuses recommandées dans le rapport de l'enquête. Ces options peuvent être utilisées pour atteindre notre principal objectif qui est d'améliorer le transport pour les handicapés. Cela est vrai même si une ligne de conduite particulière, que nous préférons peut-être, s'avère être entravée par des circonstances qui déterminent la viabilité de l'industrie de l'autocar interurbain.

Donc, avant d'aborder directement le contenu du rapport de l'enquête lui-même, il est nécessaire à ce stade-ci de faire le point. En résumé, les principales considérations, s'appliquant au service Roadcruiser en particulier et à l'industrie de l'autocar interurbain en général, sont les suivantes:

- L'impact éventuel des recommandations du Comité parlementaire sur l'industrie de l'autocar interurbain concerne l'ensemble du pays: 92,6% des passagers payants et 94% des revenus de l'industrie interurbaine proviennent des compagnies d'autocars sous juridiction fédérale.

- La responsabilité fédérale en matière de réglementation est partagée entre la Commission canadienne des transports (Roadcruiser) et les commissions provinciales de transport (toutes les autres compagnies sous juridiction fédérale).

- Les exigences d'entretien et le besoin de flexibilité dans l'emploi des véhicules posent comme principe que beaucoup plus



gouvernementales de Terre-Neuve et la fédération des municipalités de Terre-Neuve et du Labrador s'opposent à cette augmentation et contestent les pertes dont fait état le CN. Le Comité des transports par véhicule à moteur a décidé de tenir, à partir du 22 février 1982, une audience publique sur cette affaire, au cours de laquelle la situation financière (profits et pertes) de Roadcruiiser sera examinée, et tous les témoins, après assermentation, seront contre-interrogés.

La Loi nationale sur les transports ne favorise pas l'exploitation d'entreprises de transport déficitaires. En ce qui concerne précisément une entreprise de transport par véhicule à moteur, l'article 40, alinéa (3)a) de la loi accorde au Comité des transports par véhicule à moteur le pouvoir de rejeter tout tarif d'une entreprise d'autocars ou de camionnage s'il estime que ce tarif "n'est pas compensatoire et n'est pas justifié par l'intérêt public".

Aucune subvention fédérale, comme celle qui a été versée en vue d'éponger les pertes accumulées par Roadcruiiser. Dans ce cas, il est évident que la direction de Roadcruiiser juge bon de couvrir ses pertes, dans la mesure du possible, par des augmentations de tarifs.

de fer par rapport à d'autres moyens de transport. Je ne suis pas tout à fait certain que mes préoccupations dépassent le cadre de la sécurité, mais je me permets de souligner les préoccupations contradictoires de la COT, de façon à ce qu'il soit entendu que lorsque je décris leurs activités (ou leur manque d'activités) dans certains domaines, je comprends quand même leurs problèmes, ou si on veut, leurs dilemmes."

(Rapport, p. 110)

Evidemment, des questions d'ordre économique n'ont pas empêché le Comité des transports par chemin de fer de la Commission de recommander de nouveaux programmes de sécurité ferroviaire dans sa Décision relative à l'ordonnance de justification sur la sécurité ferroviaire du 30 septembre 1981; il en a même tenu compte, comme il se doit, dans la Décision susmentionnée.

Comme il se doit également, nous avons décidé quelles étaient les mesures à prendre afin de fournir aux handicapés de Terre-Neuve un service d'autocars, assuré par Roadcrusier, qui tiendrait compte des critères prévus à l'alinéa 42 c) de la Loi nationale sur les transports, à savoir: "la sécurité, la protection, le confort et la commodité des personnes qui utilisent les services d'une entreprise de transport par véhicule à moteur".

Quant aux coûts et, en général, aux questions économiques inhérentes à notre entreprise, nous devons faire face à plusieurs

situations, dont certaines ont déjà été discutées, qui, il va sans dire, préoccupent grandement les parlementaires, tout aussi bien que la Commission. L'une de celles-ci est le problème financier dont nous avons hérité lorsque, par le décret du Conseil n° C.P. 1976-1832, Roadcrusier est passée de la compétence de la Newfoundland Board of Public Utilities à celle de la Commission canadienne des transports, le 16 juillet 1976.

En effet, Roadcrusier est déficitaire depuis 1968, soit depuis que l'entreprise a été établie comme service de transport public de surface à Terre-Neuve surtout en remplacement des trains n°s 101 et 102, connus sous le nom de "The Bullet", et qui desservaient l'île. Voici un relevé des pertes accumulées et prévues de Roadcrusier:

* Projétées (1981: 8 mois réels).	** Projétées (1982).
1977	757 000 \$
1978	803 000 \$
1979	797 000 \$
1980	621 000 \$
1981	592 000 \$*
1982	902 000 \$**

En ce moment, le Comité des transports par véhicule à moteur étudie une augmentation de tarif de 9% (tarif Roadcrusier 4-7), calculée en fonction des pertes prévues pour 1981 et 1982. Les autorités

Nous nous référons à la déclaration qui suit des enquêteurs, tirée de la page 15 du rapport, qui est l'objet de cette décision:

"4. Le problème des coûts était vu comme non pertinent par les groupes en question. Comme le problème mettait en cause un droit civil, le seul obstacle ne devrait être que technologique. Dans le cas en question, si la technologie existe pour adapter l'autocar avec un dispositif de levage, cela devrait être fait sans égard aux coûts."

La Commission n'a aucun pouvoir d'émettre une nouvelle politique de réglementation, même en ce qui concerne le transport des handicapés, qui ne tiendrait pas compte des coûts.

La Commission se doit d'examiner l'effet des coûts de tout ce qui est imposé à un mode de transport.

L'importance de tenir compte des réalités économiques, dans toute évaluation des mesures que la Commission ordonne à un transporteur de suivre, a été soulignée lors du contre-interrogatoire d'un des témoins de la Commission, au cours de l'enquête sur l'accident ferroviaire de Mississauga. Il faut se rappeler qu'au cours de cette enquête, présidée par le juge Samuel G.M. Grange de la Cour suprême de l'Ontario, la question en litige était la sécurité publique, à savoir les mesures à prendre afin d'assurer une exploitation sûre des trains transportant des marchandises dangereuses. Dans son rapport, présenté au Parlement le 19 janvier 1981, le juge Grange a examiné les dispositions de la Loi nationale sur les transports et de la Loi sur les chemins de fer, qui régissent la Commission canadienne des transports. Il a conclu ce qui suit, en ce qui a trait à la Commission et au Comité des transports par chemin de fer:

"La juridiction de la Commission et de ses comités dans la direction, la supervision et l'étude des chemins de fer est presque illimitée."

(Rapport, p. 104)

Par contre, le juge Grange a conclu également ce qui suit:

"Je crois que la première chose à remarquer est que la C.T. a le pouvoir (et le devoir) de veiller à la sécurité du public, et qu'en même temps elle est dans l'obligation de tenir compte des réalités économiques de la situation et de la position concurrentielle des chemins





Cette caractéristique fondamentale des arrêts le long des itinéraires des autocars doit nécessairement influencer sur les choix disponibles quant au genre de service d'autocars pouvant desservir facilement, et en plus grand nombre que dans le passé, des passagers handicapés.

Compte tenu de tous les terminus et points d'arrêt qui accommodent les passagers du système d'autocars Roadcruiser, il n'y a qu'une seule installation appartenant à Roadcruiser, soit l'ancienne gare à St. John's, qui desservait les passagers du CN, et qui sert maintenant de point d'arrivée et de départ pour les passagers du service Roadcruiser.

arrêts d'autocar le long de la route qui consistent simplement en un poteau indicateur, les voyageurs achètent des billets en montant dans l'autobus.

Bien sûr, aucune de ces politiques n'est immuable, surtout si l'Amérique du Nord ont décidé elles-mêmes de situer leurs arrêts intermédiaires dans des installations administrées par des agents indépendants de la compagnie et que les législateurs du continent ont tout simplement accepté la situation. En fait, ces arrangements remontent aux débuts de l'industrie de l'autocar et, dans de nombreux cas, au début des années 20. Ces arrangements ont donc précédé les règlements imposés à l'échelle locale et internationale par les diverses administrations, à des intervalles variés, au cours des années 30.

Il semble donc qu'en raison des arrangements de ce genre à des centaines d'arrêts le long des itinéraires d'autocars, les compagnies d'autocars directement assujetties à la compétence du gouvernement canadien (soit pressées nous les autobus) soient absolument incapables de fournir un service aux handicapés à la majorité des arrêts intermédiaires pour les autocars à itinéraire fixe. Il ne faut pas perdre de vue que l'installation d'un dispositif de lavage seul, permettant d'embarquer ou de débarquer une personne handicapée, ne constitue souvent qu'une solution tout à fait inadéquate et que nous ne pouvons en chaise roulante débarquer à un arrêt au bord de la route, surtout si l'on tient compte du genre d'installations disponibles de l'absence de toute installation, selon les divers types d'arrêts intermédiaires décrits. Ajoutons à cela la complication, souvent désastreuse, d'un "rendez-vous" manqué avec l'autocar, parce que la personne devant conduire le handicapé, qu'il s'agisse d'un conjoint, d'un parent, d'un ami ou d'un chauffeur de taxi, n'a pu se présenter à l'heure prévue.

Lorsqu'on tente de déterminer le meilleur moyen de rendre les voyages en autocar plus accessibles et utiles aux handicapés, il faut tenir compte du fait que les arrêts locaux au bord de la route représentent une situation qui ne peut être changée par décret, même si la Partie III de la Loi nationale sur les transports accordait ce pouvoir. Cette question de droit n'a pas besoin d'être réglée car la mise sur pied, à chaque arrêt, d'installations sous des besoins n'a pas besoin de passagers handicapés qui débarquent d'un autocar à itinéraire fixe aurait des conséquences dévastatrices et d'une grande portée sur les tarifs. Les accords avec les agents locaux des compagnies d'autocars et l'habilité de la compagnie de mettre en place de ce genre d'arrêts désignés par des poteaux indicateurs (semblables aux arrêts facultatifs des chemins de fer) contribuent de façon importante à la prestation de services aux coûts totaux les plus bas, ce qui est un des objectifs énoncés dans la Politique nationale des transports (article 3, Loi nationale sur les transports). Grâce à l'entrepreneuriat local, la compagnie d'autocars n'a pas besoin de fournir le personnel et les installations nécessaires. Les arrêts sans employés et sans aucune installation sont ceux qui ne reçoivent pas assez de passagers pour justifier la prestation de ce service. Cette limitation traditionnelle pour les coûts a produit de bons résultats pour l'industrie des autocars, en ne permettant pas de vue que les frais généraux ainsi limités permettent de maintenir les tarifs payés par les voyageurs et d'offrir les services aux coûts totaux les plus bas.

autocars peuvent évidemment prendre des passagers avec certains types de handicaps (comme c'est présentement le cas) qui n'exigent aucune modification de l'équipement mais seulement un peu d'aide au moment de l'embarquement. Il est cependant plus difficile de déterminer si le service plus varié auquel nous songeons et qui fait l'objet de la présente Décision peut être offert d'une manière plus rentable et plus efficace.

En Amérique du Nord, l'autocar moderne (y compris le Roadcruser) possède un plancher surélevé parce que le véhicule lui-même sert à deux fins: en plus des passagers, il transporte, dans ce que nous enquêteurs appelions le "compartiment à bagage", non seulement des bagages, gratuitement, mais aussi des colis de messagerie, un service payant.

Ce service de messageries tire son origine des quelques colis qu'on entassait sur le porte-bagages au-dessus des sièges à l'intérieur de l'autocar. Dans le cadre du service actuel, le colis est déposé à la gare par l'expéditeur et transporté dans la soute à bagages de l'autocar jusqu'à la gare où le destinataire doit aller le chercher. Bien que le transporteur n'assure ni la collecte ni la livraison, ce qui réduit les frais généraux, la rapidité du service a attiré une clientèle croissante vers ce type de messagerie. Aujourd'hui, environ 16% des revenus bruts de l'industrie canadienne du transport par autocar proviennent des colis de messagerie.

Grâce à cette contribution importante aux frais d'exploitation, les passagers des autocars n'ont pas à défrayer tous les frais d'exploitation lorsqu'ils paient le prix du voyage. Alors qu'en raison de ce double service interurbain (passagers et messageries), la plupart, voire la totalité des compagnies d'autocars de l'Amérique du Nord sont exploitées à profit, cela n'est pas le cas, comme nous le verrons, pour le réseau d'autocars Roadcruser de Terre-Neuve. Les revenus engendrés par les messageries sont donc plus importants pour Roadcruser que pour les autres compagnies d'autocars.

Le service de messageries de Roadcruser produit 9% des revenus bruts de la compagnie. Tout en tenant compte des différences du trafic à Terre-Neuve (contrairement à presque toutes les autres compagnies d'autocars, Roadcruser ne dessert qu'une seule grande ville sur son circuit), le Comité des transports par véhicule à moteur a conseillé à la direction d'augmenter la clientèle du service de messageries afin de maintenir le prix des voyages par autocar.

Il faut reconnaître et comprendre une différence majeure entre les chemins de fer et l'industrie des autocars pour ce qui est de la conception et des procédures relatives aux gares le long de la ligne. Depuis ses débuts, l'industrie de l'autocar a pris des mesures locales pour les escaliers. Au Canada, voire dans toute l'Amérique du Nord, ces mesures se sont traduites en général par la mise en place: (1) des terminus appartenant aux compagnies d'autocars (ou partagées avec une compagnie d'autocars locale) aux endroits les plus fréquentés le long de la route et (2) d'arrêts intermédiaires dans des installations appartenant à des agents locaux, c'est-à-dire le petit magasin ou le restaurant le long de la route, une station-service ou un garage, ou même l'hôtel local dans les villages ou les petites villes le long du parcours. En règle générale, ces agents de compagnie d'autocars vendent des billets; dans le cas des nombreux autres





Étant donné que les recommandations du Comité parlementaire touchent l'ensemble du Canada, nous sommes d'avis qu'il serait bon d'étudier plusieurs des caractéristiques fondamentales de l'industrie de transport interurbain par autocar -- qui, d'une façon ou d'une autre, se rapportent toutes à la question de savoir comment on pourrait étendre la portée du service de manière à mieux répondre aux besoins des handicapés. Depuis le parachèvement du Rapport de l'enquête, la décision du gouvernement en conseil visant à réduire de 20% les services de trains de voyageurs offerts sur les routes desservies par VIA a considérablement contribué à faire ressortir la nécessité d'une telle étude. La décision rendue par le gouvernement en conseil nous porte inévitablement à croire qu'il faisait confiance aux autres modes de transport pour combler le vide ainsi laissé. Le transport interurbain par autocar constitue un de ces autres modes de transport.

La prestation d'un service interurbain d'autocars à l'ensemble du Canada, offert à des tarifs raisonnables, beaucoup moins élevés que les tarifs aériens et parfois moins élevés que les tarifs ferroviaires, repose sur une technologie différente. L'autocar, contrairement au train, ne permet pas le transport collectif; le train regroupe plusieurs voitures desservies par un seul équipement derrière une locomotive conduite par un seul mécanicien. Étant donné que le car ne circule pas sur un réseau ferré, il doit être automobile et exploité par son propre conducteur. Et malgré tout, l'autocar possède un avantage unique: il peut rouler aussi bien sur les routes que sur les routes. L'autocar est, de par sa nature même, plus flexible que le train et offre la possibilité d'une exploitation interurbaine caractérisée par des frais généraux beaucoup moins élevés que l'exploitation ferroviaire en termes d'installations permanentes, de feux de signalisation distincts, etc.

Les cars habituellement fournis par les fabricants à des fins de transport interurbain régulier, quoique de modèles assez standards, peuvent s'agencer à des cars de dimensions et de configurations différentes. Les systèmes de transport urbain modernes présentent souvent une variété à ce niveau et desservent les réseaux à forte densité et les réseaux à faible densité au moyen de véhicules différents.

Les compagnies de transport interurbain par autocars font une nette distinction entre les services de voyages noyés et les services réguliers en raison des grandes variations entre les marchés desservis. Il est impossible de combiner les deux types de services si les voyageurs par autocars veulent continuer à bénéficier d'un service interurbain qui soit toujours aussi régulier et fiable. Les voyages noyés et les voyages organisés offerts par les compagnies de transport interurbain sont très diversifiés et sont presque tous inter-provinciaux ou internationaux. En s'appuyant sur la décision du Conseil privé relativement au cas Winner, on peut dire que même si tous les voyages interurbains d'une compagnie sont intra-provinciaux, les voyages noyés inter-provinciaux de celle-ci donnent naissance à une entreprise "unique et indivisible" qui tombe sous la juridiction fédérale.

ordonner et harmoniser les opérations avec celles d'autres modes. La Partie III de la loi nationale sur les transports ne s'applique qu'à Roadcruser. Ainsi, tel est le mandat que doit respecter, en cette Année internationale des personnes handicapées, la Commission vis-à-vis les besoins des voyageurs handicapés empruntant les services d'un autocar sous la juridiction de la Commission.

L'article 3 de la loi nationale sur les transports déclare qu'un "système économique, efficace et adéquat de transport utilisant au mieux tous les moyens de transport disponibles au prix de revient global le plus bas est essentiel" pour le maintien de la prospérité et du développement économique du Canada.

Selon la loi, "il est par les présentes déclaré" qu'un tel système de transport doit se développer. En affirmant sa position dans une déclaration précise et solennelle, le Parlement enjoint à la Commission canadienne des transports les conditions dans lesquelles elle (la Commission) devait projeter le développement du système de transport du Canada, tout en lui conférant les responsabilités de réglementation dictées par la loi et un certain nombre d'autres actes.

À l'article 42(c) de la loi nationale sur les transports, le Parlement confère à la Commission une certaine discrétion quant au mandat que lui confiait l'article 3 :

"La Commission peut établir des règlements...

(c) concernant la sécurité, la protection, le confort et la commodité des personnes qui utilisent les services d'une entreprise de transport par véhicule à moteur."

La continuité du service pour le transport d'une personne handicapée par plus d'un mode est une des situations qui sembleraient avoir été prévues par l'article 21 de la loi nationale sur les transports :

"Il incombe à la Commission d'exercer les fonctions qui lui sont dévolues par la présente loi, par la loi sur les chemins de fer, la loi sur l'aéronautique et la loi sur les transports en vue de coordonner et d'harmoniser les opérations de tous les transporteurs qui font des transports par chemin de fer, par eau, par aéronautique, des transports s'étendant sur plus d'une province par véhicule à moteur et par pipe-line pour denrées; et la Commission doit donner à la présente loi, à la loi sur les chemins de fer, à la loi sur l'aéronautique et à la loi sur les transports l'interprétation équilibrable la plus apte à réaliser cette fin."

L'on doit se rappeler, cependant, que cette fonction "de coordonner et d'harmoniser" est sérieusement limitée puisque la Commission, dans le domaine du transport par véhicule à moteur, n'a la responsabilité de régler qu'une seule entreprise fédérale. Roadcruser est la seule entreprise de transport par véhicule à moteur dont la Commission puisse co-

parties de ces entreprises qui sont soustraites  
aux dispositions de la Loi sur le transport par  
véhicule à moteur en vertu de l'article 5 de  
cette loi; et, dans la présente Partie,  
l'expression "entreprise de transport par  
véhicule à moteur visée par la présente Partie"  
désigne, relativement à une partie d'une  
entreprise de transport par véhicule à moteur  
ainsi soustraite aux dispositions de cette loi,  
la partie qui en est ainsi soustraite."

dans la province ou en passant à travers celle-ci, aux mêmes conditions et de la même manière que si l'entreprise extra-provinciale y exploitée était une entreprise locale."

(Loi sur le transport  
par véhicule à moteur,  
article 3, paragraphe  
(2)).

De même, en ce qui concerne les tarifs, voici ce que prévoit l'article 4 de cette loi :

"Lorsque, dans une province, les tarifs et taux à imposer par un voiturier local pour le transport local sont déterminés ou réglementés par la commission provinciale de transport, les tarifs et taux à imposer par un voiturier fédéral pour du transport extra-provincial dans cette province peuvent, à la discrétion de la commission provinciale de transport, être déterminés et réglementés par la commission provinciale de transport de la même manière et sous réserve des mêmes conditions que si le transport extra-provincial dans cette province était du transport local."

(Loi sur le transport  
par véhicule à moteur,  
article 4.)

Avant le 16 juillet 1976, la Commission canadienne des transports ne réglementait aucune entreprise de transport par véhicule à moteur. Toutefois, par l'adoption du décret en conseil n° CP 1976-1832, Roadcrusers of Public Utilities a celle de la Commission, et, de ce fait, sont entrés en jeu les pouvoirs réglementaires prévus aux articles 36 à 42 (Partie III) de la Loi nationale sur les transports. Le pouvoir autorisant une telle action de la part du gouverneur en conseil est énoncé comme suit à l'article 5 de la Loi sur le transport par véhicule à moteur :

"Le gouverneur en conseil peut exempter toute personne ou la totalité ou quelque partie d'une entreprise extra-provinciale, ou tout transport extra-provincial, de l'ensemble ou de l'une quelconque des dispositions de la présente loi."

En complément à l'article 5, l'article 36 de la Loi nationale sur les transports stipule ce qui suit :

"Tant que la Loi sur le transport par véhicule à moteur est en vigueur et nonobstant l'article 4 de la présente Loi, la présente Partie ne s'applique qu'aux entreprises de transport par véhicule à moteur et qu'aux



transcontinentales de chemins de fer émirent un contre-appel, recherchant, en faveur d'une juridiction fédérale unique, l'élimination de la dualité constitutionnelle définie par la Cour suprême.

La décision du Comité judiciaire du Conseil privé mit un terme à la question. Le "compromis" de la Cour suprême, ainsi que le Comité judiciaire l'appela, ne pouvait être maintenu car l'entreprise était "unique et indivisible". Extra-provinciale de nature, l'ensemble de l'entreprise, "intra" aussi bien que "extra", tombait sous la juridiction unique du Parlement du Canada.

Plusieurs mois plus tard, en juillet 1954, l'Accord royal consacrait la loi sur le transport par véhicule à moteur, le premier statut fédéral instituant une réglementation dans l'industrie canadienne du transport par autocars et par camions.

Statistiquement, il est intéressant de noter ce que tout cela représente dans le contexte des recommandations du Comité parlementaire, et de la présente décision du Comité des transports par véhicule à moteur. Cela signifie, sur le plan de la juridiction fédérale, que 65% des compagnies assurant des liaisons interurbaines par autocars au Canada sont concénées. Toutefois, ce pourcentage (atteint par seulement 23 compagnies d'autocars) représente 92,6% des passagers payants et 94% du revenu brut de l'industrie en question (tout comme le CN et le CP Rail, sur 30 compagnies de chemins de fer placées sous juridiction fédérale, assurent environ 90% du revenu brut de l'industrie du chemin de fer).

Disons simplement que du fait de leur portée, de leur importance et de leur clientèle, les compagnies d'autocars interurbains placées sous juridiction fédérale représentent la majeure partie de ce secteur industriel.

À l'exception de Roadcruser, la Commission ne réglemente aucune entreprise fédérale de transport routier, qu'il s'agisse d'entreprises d'autocars ou de camionnage. Les pouvoirs de réglementer ces entreprises sont prévus à la partie III de la loi nationale sur les transports, mais seule Roadcruser, et aucune autre entreprise d'autocar extra-provinciale, est présentement assujettie aux pouvoirs de réglementation de la Commission. Il n'appartient pas à la Commission d'augmenter le nombre d'entreprises extra-provinciales qu'elle peut réglementer parce qu'il existe une autre loi fédérale, la loi sur le transport par véhicule à moteur adoptée en 1954, en vertu de laquelle diverses commissions provinciales de transport (qui agissent en lieu et place d'organismes de réglementation fédéraux) réglementent toutes les autres entreprises d'autocars et de camionnage. Aux termes de cette loi, les commissions provinciales de transport (en l'occurrence, à Terre-Neuve, le Board of Commissioners of Public Utilities) doivent délivrer des permis en vertu de leur propre loi provinciale sur le transport par véhicule à moteur.

"La commission provinciale de transport, dans chaque province, peut, à sa discrétion, délivrer à une personne un permis d'exploiter une entreprise extra-provinciale en pénétrant

La décision du Comité judiciaire du Conseil privé dans l'affaire Winner définit les compétences constitutionnelles à l'égard des entreprises d'autocars qui empruntent les routes principales au Canada.

Israel Winner qui exerce ses activités sous le nom commercial de Mackenzie Coach Lines, exploitait un service extra-provincial autorisé à traverser le Nouveau-Brunswick. Le New Brunswick Motor Carrier Board lui avait défendu de faire monter ou de déposer des passagers dans la province. Cette interdiction formelle, fondée sur la Loi sur le transport par véhicule à moteur de la province, se basait sur l'alinéa 92(10)a) de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique:

"(1) 92. Dans chaque province la législation pourra exclusivement faire des lois relatives aux matières tombant dans les catégories de sujets ci-dessous énumérés, à savoir:

... (10) Les travaux et entreprises d'une nature locale, autres que ceux énumérés dans les catégories suivantes:-

a) Lignes de bateaux à vapeur ou autres bâtiments, chemins de fer, canaux, télégraphes et autres travaux et entreprises reliant la province à une autre ou à d'autres provinces, ou s'étendant au-delà des limites de la province."

L'affaire fut portée en appel devant la Cour suprême du Nouveau-Brunswick qui confirma le jugement du Motor Carrier Board. Au cours d'un nouvel appel de cette décision, la question de la juridiction constitutionnelle sur le transport routier au Canada devait être réglée. Tout d'abord, la Cour suprême du Canada rendit une décision en octobre 1949, suivie par celle du Comité judiciaire en février 1954.

La Cour suprême du Canada divisait la juridiction entre (a) Les activités purement extra-provinciales de l'entreprise et (b) Les

activités intra-provinciales qui pouvaient être abandonnées sans émasculer pour autant l'entreprise extra-provinciale. D'après la Cour suprême, la juridiction était fédérale en (a), et provinciale en (b).

Un certain nombre de provinces ont fait appel auprès du Comité judiciaire du Conseil privé, demandant un jugement en la matière dans l'espoir que le statu quo serait restauré. (La plupart des provinces, par l'intermédiaire de leurs commissions des transports, et dans le cadre d'un vide statutaire fédéral, avaient réglementé depuis le début des années 30 à l'aide de statuts provinciaux le transport extra-provincial par camions et autocars.) Le Procureur général du Canada et les deux compagnies

prendre pour donner suite aux recommandations du Comité susmentionné. Le rapport de ce Comité soulève également le problème financier particulier de Roadcruiiser par comparaison aux autres entreprises d'autocars interurbains au Canada (nous reviendrons sur ce point). En outre, il expose certaines caractéristiques de l'industrie de l'autocar qui réussissent à réduire les frais généraux au plus grand bénéfice de tous les voyageurs, caractéristiques qui, toutefois, vont à l'encontre de l'accès complet pour les handicapés aux autocars interurbains à horaire fixe (en regard d'autocars spécialement conçus pour transporter des non-handicapés et des handicapés).

En bref, il faut clarifier ces questions afin de déterminer ce qui doit être fait, de quelle façon et sous les ordres de qui, et préciser l'étendue de la participation des entreprises d'autocars interurbains qui relèvent directement de la compétence fédérale".

## L'ENQUÊTE DE LA COMMISSION

Le Comité des transports par véhicule à moteur, après étude des recommandations du Comité parlementaire, a conclu :

a) qu'il y aurait lieu d'améliorer les services d'autocars interurbains offerts aux handicapés, comme le désire le Comité parlementaire;

b) que, même si l'on accepte en principe les recommandations du Comité parlementaire, il serait difficile, voire même impossible d'appliquer ces recommandations telles qu'elles sont formulées dans le rapport; et

c) qu'il y aurait lieu d'obtenir aussitôt que possible tous les renseignements pertinents afin de déterminer quels sont les "moyens concrets" à prendre, conformément aux recommandations du rapport du Comité parlementaire, pour la commodité des usagers des autocars.

L'enquête devait offrir toute la souplesse voulue de façon à être menée promptement.

Les deux officiers enquêteurs, Mlle Marion Fleming, conseillère principale à la Direction de la recherche de la Commission et Mlle Deana Silverstone, avocate des Services juridiques de la Commission, toutes deux déjà rattachées au Comité consultatif spécial en tant que conseillères spéciales, ont été nommées par le président, l'honorable E.J. Benson. Elles ont dédié leurs efforts et combiné leurs talents, avec toute la sensibilité, le jugement et le dévouement nécessaires, de façon à recueillir les données et les faits pertinents. Nous sommes heureux de constater que leur rapport et les recommandations qu'elles y font nous permettent, sans chercher ailleurs, de choisir les "moyens concrets" qui s'imposent dans les circonstances. Nous soulignons que la compréhension de notre Décision exige une étude sérieuse du Rapport de l'enquête; les deux textes se complètent et, dans la présente Décision, nous avons fait un effort concerté pour éviter les répétitions.

Les conclusions et les recommandations du Comité parlementaire ont soulevé d'importantes questions au chapitre des compétences, des responsabilités en matière de réglementation ainsi que des mesures appropriées à

Toutefois, le Comité parlementaire note que "tous les autocars actuellement en service ne sont pas accessibles" bien qu' "on travaille actuellement à la conception et à la production d'autocars accessibles pour le marché américain."

Le Comité parlementaire convient que les entreprises d'autocars ont pris en considération le problème des handicapés, mais qu'il y a lieu d'essayer des moyens plus efficaces et de continuer à améliorer les services d'autocars. À cet égard, le Comité déclare ce qui suit:

"Les voyageurs handicapés ne demandent pas que tous les autocars interurbains soient accessibles, mais seulement que certains des plus importants itinéraires interurbains soient accessibles aux voyageurs handicapés. Avec le temps et l'expérience, d'autres itinéraires pourraient être adaptés à leurs besoins."

"Comme première mesure, les transporteurs interurbains pourraient faire l'achat de quelques autocars accessibles. Afin d'encourager cette initiative, le Comité est d'avis que le coût additionnel d'achat d'un autocar accessible pourrait être à peu près compensé si on abolissait la taxe fédérale sur les autocars accessibles. En outre, les provinces devraient être encouragées à accorder des exemptions de taxe provinciale."



## LES RECOMMANDATIONS DU COMITÉ PARLEMENTAIRE

Le Comité parlementaire a recommandé ce qui suit:

"Que le gouvernement fédéral demande à la Commission canadienne des transports d'exiger du service d'autocars Roadcruiser de Terre-Neuve qu'il fournisse un dispositif mécanique ou un service pour l'embarquement et le débarquement des fauteuils roulants."

À la rubrique "Application à l'échelle nationale", le Comité parlementaire précise que ses recommandations ne se limitent pas uniquement à Roadcruiser:

"Ces recommandations qui concernent spécifiquement les autocars Roadcruiser à Terre-Neuve devraient aussi s'appliquer à d'autres autocars interurbains qui empruntent les principales routes au Canada et qui relèvent directement de la compétence fédérale."

Dans le commentaire qui suit, le Comité parlementaire a ajouté des détails importants sur les caractéristiques du service amélioré qu'il envisage établir:

"Les personnes handicapées voyageant en Roadcruiser ne devraient pas être obligatoirement accompagnées ou tenues de présenter un certificat attestant qu'ils peuvent se déplacer seuls (sic). Les gares situées le long du trajet devraient être accessibles de façon que les toilettes à bord des autocars ne le soient pas nécessairement."

Le Comité conclut en outre que "des moyens de communication adaptés devraient être mis à la disposition des handicapés auditifs et visuels dans les gares."

Le Comité parlementaire, bien qu'il cherche à améliorer les services d'autocars interurbains, n'affirme nullement que rien n'a été fait dans ce domaine. Bien au contraire, à la suite de sa recommandation n° 87 portant sur l'abolition de la taxe de vente sur les autocars accessibles, il ajoute, sous la rubrique "Attitude accueillante", ce qui suit:

"Le secteur du transport interurbain par autocar reconnaît depuis longtemps les besoins des voyageurs handicapés. Depuis de nombreuses années, on permet à un voyageur handicapé et à la personne qui doit l'accompagner de voyager au prix d'un seul passage. En outre, une bonne partie des principales gares d'autocars construites au cours de la dernière décennie ont été conçues de façon à tenir compte des besoins des personnes handicapées."



En février 1981, le troisième rapport intitulé "Obstacles" du Comité spécial de la Chambre des communes concernant les invalides et les handicapés, a été déposé au Parlement. Le rapport reflète la conscience professionnelle et la conviction profonde d'un Comité dont les membres ont appris à connaître les obstacles que doivent surmonter les invalides et les handicapés, conscience et conviction qu'ils ont non seulement manifestées au cours des audiences à Ottawa, mais partout au Canada lors des réunions dans chaque province.

Ce troisième rapport avait pour objet, comme le mentionne l'introduction, "de cerner les principaux obstacles que doivent affronter les personnes handicapées au Canada et de trouver des moyens concrets à les surmonter." Certaines recommandations qui y figurent impliquaient des modes de transport et la Commission canadienne des transports. La recommandation n° 86, notamment, concerne le transport interurbain par autocar et porte non seulement sur le service d'autocar Roadcrusier du CN à Terre-Neuve, mais sur "d'autres autocars interurbains qui empruntent les principales routes au Canada et qui relèvent directement de la compétence fédérale."

En août 1980, la Commission canadienne des transports avait mis sur pied un Comité consultatif spécial sur le transport des handicapés, sous la présidence de M. Yves Dubé, vice-président (Recherche) de la Commission. Ce Comité, après étude du rapport "Obstacles", a demandé au Comité des transports par véhicule à moteur de la Commission de s'occuper des recommandations du Comité parlementaire relatives au service d'autocar, dans la mesure où la loi lui en conférait les pouvoirs, en tant que question de réglementation. La présente Décision et le Rapport de l'enquête qui l'accompagne constituent la première partie de la réaction continue du Comité des transports par véhicule à moteur de la Commission face au besoin d'améliorer le transport des voyageurs handicapés par les entreprises d'autocars interurbains réglementées par la Commission.

Si le programme, qui nous semble un point de départ convenable, ne correspond pas précisément à celui qui a été recommandé par le Comité parlementaire, il augmentera néanmoins, s'il est adopté, l'utilité du service Roadcrusier pour les voyageurs handicapés et permettra à un plus grand nombre de personnes souffrant de divers handicaps de voyager par autocar interurbain.

Le Comité parlementaire cherchait des moyens concrets pour que les handicapés arrivent à surmonter les obstacles qu'ils doivent affronter. C'est dans cette optique que nous abordons la question du transport des handicapés par autocar.



TABLE DES MATIÈRES

Pages	
1	LE RAPPORT DU COMITÉ PARLEMENTAIRE: "OBSTACLES"
3	LES RECOMMANDATIONS DU COMITÉ PARLEMENTAIRE
5	L'ENQUÊTE DE LA COMMISSION
7	LA JURIDICITION DE LA COMMISSION
11	LE MANDAT DE LA COMMISSION
13	CARACTÉRISTIQUES DE L'INDUSTRIE DE L'AUTOCAR
19	LA PERTINENCE DES COÛTS
23	FACTEURS IMPORTANTS: UNE RÉCAPITULATION
27	OPINIONS DES ORGANISATIONS POUR LES HANDICAPÉS
33	PLAIDOYER EN FAVEUR DE L'INITÉRIARE FIXE, MAIS DIVERSITÉ DES HANDICAPS
35	LES "SUGGESTIONS À L'ÉTUDE"
39	UN PROGRAMME EN VUE D'ÉLIMINER LES OBSTACLES
43	LE RAPPORT DE L'ENQUÊTE ET LA DÉCISION: RAPPORT AU MINISTRE DES TRANSPORTS
45	CONCLUSION



Première édition, décembre 1981

Commission canadienne des transports  
15 Eddy, 1530, Ottawa (Hull), K1A 0N9

© 1981, Ministère des Approvisionnements et Services Canada  
Numéro de catalogue TT22-35/1981  
ISBN 0-662-51706-7

Imprimé au Canada

COMMISSION CANADIENNE DES TRANSPORTS

Comité des transports par véhicule à moteur

Décision  
relative à l'enquête  
sur le service interurbain d'autocar  
fourni aux handicapés  
de Terre-Neuve



John Magee, Président  
D.H. Jones, c.r., Commissaire  
J.F. Walter, Commissaire





Commission canadienne  
des transports

Comité des transports  
par véhicule  
à moteur  
Motor Vehicle  
Transport  
Committee  
Canadian Transport  
Commission

# **DÉCISION relative à l'enquête sur le service interurbain d'autocar fourni aux handicapés de Terre-Neuve**

**John Magee, Président**

**D.H. Jones, c.r., Commissaire**

**J.F. Walter, Commissaire**